



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

LÍVIA DE ABREU REZENDE

**A CRISE HÍDRICA E O DIREITO BRASILEIRO:  
problemas de governança na Política Nacional de Recursos Hídricos**

**Brasília - DF**

**2016**

**LÍVIA DE ABREU REZENDE**

**A CRISE HÍDRICA E O DIREITO BRASILEIRO:  
problemas de governança na Política Nacional de Recursos Hídricos**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, desenvolvido sob a orientação do Professor Paulo Rená da Silva Santarém.

**Brasília – DF**

**2016**

REZENDE, Livia de Abreu.

Título: A CRISE HÍDRICA E O DIREITO BRASILEIRO:  
problemas de governança na Política Nacional de Recursos Hídricos

Trabalho de conclusão do curso apresentado à Coordenação do  
Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, desenvolvido  
sob a orientação do Professor Paulo Rená da Silva Santarém.

1. A regulação da água. 2. A crise hídrica. 3. Política Nacional  
de Recursos Hídricos . 4. Governança

CDU

**LÍVIA DE ABREU REZENDE**

**A CRISE HÍDRICA E O DIREITO BRASILEIRO:  
problemas de governança na Política Nacional de Recursos Hídricos**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, desenvolvido sob a orientação do Professor Paulo Rená da Silva Santarém.

Brasília, 15 de abril de 2016.

Banca Examinadora

---

**Paulo Rená da Silva Santarém**

*Orientador*

---

Membro da banca

---

Membro da banca

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte primária de força, persistência e dedicação. E, na mesma proporção, agradeço aos meus admiráveis pais, Rosângela Gomes de Abreu e Djair Rezende, por tanto lutarem por mim e não me deixarem desistir nos momentos de dor e fraqueza. Um agradecimento especial a minha irmã, Mariana de Abreu Rezende, por todo apoio, incentivo e cuidado. Por fim, agradeço a todos que me acompanharam nessa longa trajetória e me fizeram ser a pessoa que sou hoje.

*Áquele que é chamado de Príncipe da Paz (Is 9:6), Deus Forte (Is 9:6), Maravilhoso, Conselheiro (Is 9:6), Santo de Deus (Mc 2:24), Cordeiro de Deus (Jo 1:29), Autor da Vida (At 3:15), Senhor Deus (Ap 15:3), Todo- Poderoso, Leão da Tribo de Judá (Ap 5:5), Raiz de Davi (Ap 22:16), Verbo da Vida (1 Jo 1:1), Autor e Consumador da Fé (Hb 12:2), Advogado (1 Jo 2:1), O Caminho (Jo 14:6), Sol Nascente (Lc 1:78), Senhor de Todos (At 10:36), Eu Sou (Jo 8:58), Filho de Deus (Jo 1:34), Pastor e Bispo das Almas (1 Pe 2:25), Messias (Jo 1:41), A Verdade (Jo 14:6), Salvador (2 Pe 2:20), Pedra Angular (Ef 2:20), Rei dos reis (Ap 19:16), Reto Juiz (2 Tm 4:8), Luz do Mundo (Jo 8:12), Cabeça da Igreja (Ef 1:22), Estrela da Manhã (Ap 22:16), Sol da Justiça (Mt 4:2), Supremo Pastor (1 Pe 5:4), Ressurreição e Vida (Jo 11:25), Plena Salvação (Lc 1:69), Guia (Mt 2:6), o Alfa e o Ômega (Ap 1:8) – a ti, Jesus.*

## RESUMO

A água como um recurso natural de imensurável valor econômico e social, essencial à vida e ao bem-estar do ser humano e à manutenção do meio ambiente, é tida como um bem, ao qual toda a humanidade tem direito. Nos últimos anos, o mundo vem passando por uma série de transformações negativas. A água que sempre foi considerada um elemento inesgotável, passou a receber mais atenção. O mau uso, juntamente com a crescente demanda e a poluição, preocupa especialistas e autoridades, pelo decréscimo absurdo das reservas de água limpa em todo o mundo. Por ser um recurso finito, é necessário que seja utilizado de forma correta e controlada, bem como se faz necessária a adoção de medidas que visem impedir a sua degradação e desperdício. A criação de novas leis e a aplicação das leis vigentes é de extrema importância para que esse recurso exista para as presentes e futuras gerações. A utilização da água implica no respeito à lei, e a sua proteção constitui obrigação para todo ser humano que a utiliza. O planejamento da sua gestão deve levar em consideração a solidariedade e o consenso devido a desigual distribuição desse recurso em nosso planeta. O presente trabalho apresentará as leis vigentes no cenário jurídico brasileiro, no que concerne à água e a atual situação desse recurso ambiental finito.

**Palavras-chave:** Água. Crise. Recurso finito. Governança. Ressignificação. Direito Ambiental. Meio ambiente. Gestão Ambiental. Lei nº 9.433/97. Política Nacional de Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

Water as a natural resource of immeasurable economic and social value, essential to life and human well-being and maintenance of the environment, is taken as a good to which all humanity is entitled. In recent years, the world has experienced a series of negative changes. The water has always been considered an inexhaustible element, he began to receive more attention. Misusing along with the increasing demand and pollution, worries experts and authorities, the absurd decrease of fresh water reserves in the world. Being a finite resource, it must be used correctly and controlled manner and is necessary to adopt measures to prevent their degradation and waste. The creation of new laws and the application of existing laws is very important for this feature exists for present and future generations. The use of water implies respect for the law, and their protection is must for every human being who uses it. The planning of their management should take into account the solidarity and consensus due to unequal distribution of this resource on our planet. This paper presents the laws of the Brazilian legal scenario, with respect to water and the current situation of finite environmental resource.

**Keywords:** Water. Crisis. finite resource . Governance. Reframing . Environmental Law. Environment. Environmental management. Lei nº 9.433/97. National Water Resources Policy.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CESCR	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
MBG	Manual da Boa Governança
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
WGF	Water Governance Facility

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>1. A REGULAÇÃO DA ÁGUA</b>	12
1.1 CONCEITO DE ÁGUA	12
1.2 BEM AMBIENTAL	17
1.3 CONSTITUIÇÃO DE 1988	19
1.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS	22
1.4.1 Meio ambiente como direito humano	23
1.4.2 Princípio da prevenção	24
1.4.3 Princípio da precaução	25
1.4.4 Princípio da cooperação	25
1.4.5 Princípio do desenvolvimento sustentável	26
1.4.6 Princípio da proibição do retrocesso ambiental	26
<b>2 A CRISE HÍDRICA</b>	28
2.1. A ÁGUA COMO UM RECURSO ESCASSO VALIOSO	32
<b>3. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS</b>	35
3.1. PRINCÍPIOS GERAIS	35
3.2 OBJETIVOS	37
3.3 INSTRUMENTOS	38
3.4 OUTORGA DE DIREITO DE USO	40
3.5 COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO	41
3.6 INFRAÇÕES E PENALIDADES	42
<b>4 GOVERNANÇA</b>	43
4.1. ORIGEM DO TERMO	44
4.2. A CRISE NO BRASIL	45
4.3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA UM MODELO EFETIVO	48
4.4. A RESSIGNIFICAÇÃO ADEQUADA A COLETIVIDADE	51
<b>CONCLUSÃO</b>	59
<b>REFERÊNCIAS</b>	62

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por escopo apresentar as premissas básicas para a construção de um regime de governança dos bens comuns, em particular, dos recursos hídricos, mediante a observância de princípios como a solidariedade, a democracia participativa, a equidade intergeracional e a sustentabilidade. O objetivo é reafirmar a concretização do direito fundamental de acesso à água, além de apresentar a crise hídrica global vivida atualmente, mostrando a importância desse recurso e relacionando-o com o direito brasileiro, analisando e apresentando as leis vigentes que visam proteger esse recurso finito imprescindível.

A água é condição essencial a todos os seres vivos. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como uma obrigação moral do homem para com as presentes e futuras gerações. Portanto, a água não deve ser desperdiçada, nem poluída, sendo fundamental uma gestão dos recursos hídricos para garantir o acesso a eles.

O problema de pesquisa consiste em verificar se, a partir da premissa de que a água é um bem comum, é possível que, mediante a adoção de um modelo de governança adequado, se possa garantir o direito fundamental de acesso. Se isso for possível, quais seriam os parâmetros orientadores que cumpririam e alcançariam tal objetivo?

Neste trabalho, defende-se a necessidade de resignificação da “governança ambiental”. Com o objetivo de transformá-la em um efetivo instrumento de garantia por meio da propositura de parâmetros orientadores capazes de permitir essa resignificação de sentido e aproximar a governança dos recursos hídricos do modelo idealizado ao longo dos anos.

O Brasil assinou diversos tratados e convenções internacionais voltados para a proteção desse recurso, além de possuir leis que também visam a proteção da água, que serão apresentadas no decorrer do trabalho.

O primeiro capítulo deste trabalho trata especificamente da regulação da água, com sua conceituação na visão de vários autores. Aborda, ainda, a água no ordenamento jurídico brasileiro, localizando-a na Constituição Federal de 1988 e mostrando os princípios a ela aplicáveis.

O segundo capítulo esboça a crise hídrica em si, mostrando a realidade do cenário atual, suas origens e o que pode e deve ser feito para amenizá-la.

O terceiro capítulo aborda a Política Nacional de Recursos Hídricos, apresentando seus princípios, objetivos e instrumentos. Explica ainda a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pela utilização dos recursos hídricos e as infrações às normas de utilização dos recursos hídricos, juntamente com as suas consequentes sanções.

O quarto capítulo retrata o contexto histórico no qual surgiu o termo “governança”, bem como as raízes que influenciaram o seu emprego. Retrata ainda o cenário atual da crise de governança e os pressupostos teóricos necessários para um modelo positivo de governança. Por fim, defende-se a necessidade de ressignificação da “governança ambiental” com o intuito de transformá-la em um instrumento efetivo para garantir o direito de acesso à água.

A metodologia utilizada para a realização do trabalho foi a dedutiva com método auxiliar jurisprudencial, doutrinária e histórica.

## 1. A REGULAÇÃO DA ÁGUA

### 1.1 ÁGUA

Para Antunes (2014, p. 1153), “a água é um daqueles elementos que nos cercam, cuja definição parece ser demasiadamente óbvia e, em razão disso, dificilmente a encontramos nos livros voltados para o estudo do seu regime jurídico”.<sup>1</sup>

Segundo Nascentes (1976, p. 73), é um “líquido incolor, inodoro, insípido, composto de dois átomos de hidrogênio e um de oxigênio”.

A lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, foi o primeiro diploma legal a disciplinar o meio ambiente enquanto direito autônomo. Antes do seu advento, a proteção ambiental era estabelecida de uma forma indireta, visto advir da tutela de outros direitos, como por exemplo, o direito de vizinhança.

Posteriormente, no ano de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal do Brasil, que promoveu o complemento do arcabouço jurídico do Direito Ambiental Brasileiro, no que diz respeito a sua tutela material.

Na referida lei, estão presentes os objetivos, instrumentos e diretrizes desta política, a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) bem como sua estrutura básica, e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

O artigo 3º, inciso V, desta lei, trata a água como um recurso ambiental.

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
[...]

---

<sup>1</sup>Guerra (1993, p. 8-9), define a água como um composto químico formado de dois átomos de hidrogênio e um de oxigênio (H<sub>2</sub>O). A água constitui uma unidade de medida de densidade e a escala termométrica centesimal (Celsius) se baseia no seu ponto de solidificação 0º e de ebulição 100ºC [...]. As águas estão em constante circulação, estando presentes tanto na atmosfera sob a forma de vapor quanto na superfície do solo sob a forma líquida, ou mesmo no interior do subsolo, constituindo lençóis aquíferos. Três são as partes que integram o ciclo hidrológico: 1- Água de evaporação; 2- Água de infiltração; 3- Água de escoamento superficial.

Granziera (2003, p. 28), diz que a água constitui um elemento natural de nosso planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é um recurso, nem possui qualquer valor econômico. É somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso.

Segundo Campos (2002, p. 656), a água é um bem imprescindível para todas as formas de vida, além de sua importância para a sobrevivência dos seres vivos, ela tem um grande caráter econômico, sendo empregada na produção de energia, irrigação, produção industrial. Deste modo, é de suma importância a criação de leis e programas que controlem a exploração de água e administre a política dos recursos hídricos.

De acordo com Rebouças (2004, p. 19), a Terra é o único corpo do Universo, até agora conhecido, onde a água dependendo da pressão e da temperatura na sua atmosfera. Regra geral, o calor da atmosfera transforma as águas líquidas da Terra em vapor, sejam dos oceanos, açudes grandes e pequenos, pantanais ou espalhadas no solo pelos métodos de irrigação, sejam aquelas situadas a profundidades inferiores a um metro no subsolo.

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)”

Nos anos 70, a preocupação com o meio ambiente começou a aflorar em algumas instituições governamentais e sociedades civis. A partir dessa preocupação, foi concebido um plano que continha objetivos específicos necessários à conservação da natureza no Brasil, e propunha novas formas de manejo dos recursos naturais, que não previstos na legislação vigente à época.

Então, no ano de 1982, o plano foi sancionado pelo governo e denominado de Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Ocorre que, na época, o amparo legal ao sistema era quase nulo, e houve a necessidade de se criar uma lei que incorporasse os conceitos que eram definidos nesse plano, para que fossem fornecidos mecanismos legais que categorizassem e estabelecessem as unidades de conservação no Brasil.

A partir daí, o governo sancionou a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que traz um conjunto de diretrizes e procedimentos que possibilitam as esferas governamentais em todas as suas formas (federal, estadual e municipal) e a iniciativa privada, a criação, implantação e gestão de unidades de conservação.

O artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 9.985/2000, define a água como um recurso ambiental.

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
[...]

IV - recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;”

A água é essencial às funções vitais e existe na biosfera na forma líquida (salgada e doce), sólida (doce) e de vapor (doce). A sua forma líquida constitui cerca de 97,72% da encontrada na biosfera, sendo 97% salgada e somente 0,72% doce.

É um elemento indispensável a toda e qualquer forma de vida. Por ser um recurso natural e integrar uma grande parte da composição física de todos os seres vivos, ela se mostra extremamente importante na manutenção do equilíbrio ecológico de todo o ecossistema, além de ser essencial no processo de desenvolvimento social e econômico da sociedade devido as suas inúmeras utilidades. Dentre essas utilidades, as principais são: o consumo humano e

animal, no que concerne a alimentação, higiene e produção de energia; e o consumo por parte das indústrias, para a manutenção e criação de seus produtos. Diante disso, torna-se nítida a relevância que a água ocupa em nosso cotidiano, e explica porque a sociedade em geral, deve se preocupar com a sua futura escassez.

Fiorillo (2013, p. 338), concordando com a finitude da água, corroborou que “sua preservação reclama empenho não só do Poder Público, mas em especial de toda coletividade, através de usos moderados, evitando-se desperdícios”.

Milaré (2000, p. 126) ressaltou que:

“[...], ela participa com elevado potencial na composição dos organismos e dos seres vivos em geral, e suas funções biológicas e bioquímicas são essenciais, pelo que se diz simbolicamente que a água é elemento constitutivo da vida. Dentro do ecossistema planetário, seu papel junto aos biomas é múltiplo, seja como integrante da cadeia alimentar e de processos biológicos, seja como condicionantes dos diferentes habitats”.

A Organização das Nações Unidas publicou em 22 de março de 2002 um documento intitulado “Declaração Universal dos Direitos da Água”, com o objetivo de atingir o a todos para que se esforcem a desenvolver o respeito aos direitos e deveres nela apresentados. Nessa declaração estão elencadas algumas orientações com relação ao uso da água de modo sustentável. Essas orientações estão definidas em dez artigos, e acabam tornando-se reflexões para quem as lê.

Em seu artigo primeiro, essa declaração traz a água como parte do patrimônio do planeta, de modo que cada povo, cada nação, cada região e, finalmente, cada cidadão, são plenamente responsáveis por ela. O artigo segundo do mesmo diploma diz que ela é condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano, do qual sem ela não seria concebível a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura e a agricultura. Além disso, retrata a água em seu aspecto mais importante, qual seja, um dos direitos fundamentais do ser humano, tal qual é estipulado no artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem.

O artigo terceiro, de forma objetiva diz que os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e demasiadamente limitados, portanto, a água deve ser manipulada com razoabilidade, precaução, racionalidade e parcimônia, de modo que o seu uso seja feito de forma consciente, para que esse recurso não falte às presentes e futuras gerações. O artigo quarto, por sua vez, enfatiza que o equilíbrio e o futuro do nosso planeta dependem integralmente da preservação da água e seus ciclos, devendo estes permanecerem intactos e com sua funcionalidade normalizada, para que seja garantida a continuidade da vida

sobre a Terra; sendo que este equilíbrio depende particularmente da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.

Em seguida, o artigo quinto do mesmo texto, registra que a água é um empréstimo aos nossos sucessos, sendo a sua proteção uma necessidade vital, assim como também, uma obrigação moral do homem para com as presentes e futuras gerações, de maneira que não haja a escassez desse recurso. O artigo sexto, por sua vez, denota um fator de relevante importância sobre a água ao afirmar que ela tem sim um valor econômico, e que é necessário que todos saibam que ela é rara e dispendiosa, podendo portanto, ser escassa em qualquer região do nosso planeta.

No que tange ao desperdício, o artigo sétimo do mesmo diploma traz “instruções” a nós, seres humanos, a respeito da água, dizendo que ela não deve ser desperdiçada, poluída ou envenenada, devendo a sua utilização ser feita com consciência e discernimento, para que não haja uma situação de esgotamento ou deterioração da qualidade das reservas que estão disponíveis atualmente.

Com efeito, o artigo oitavo traz relevante aspecto jurídico no que concerne ao tema, visto reconhecer e afirmar que a proteção desse recurso hídrico é uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza, ligando a sua utilização ao respeito à lei. Cumpre salientar que de acordo como referido artigo, essa obrigação não deve ser ignorada nem pelo homem, e nem pelo Estado.

Ademais, o artigo nono retrata a questão da gestão da água, onde impõe que haja um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social, o que demonstra que a água pode sim ser utilizada, desde que haja um equilíbrio lógico e razoável de seu uso, visto ser o seu uso, indispensável para a vida no planeta em diversos aspectos. Por fim, o décimo artigo é uma complementação ao artigo anterior, já que fala a respeito do planejamento da gestão da água, o qual deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra, mas uma vez demonstrando que o seu uso deve ser racional e consciente, de maneira que abasteça de forma justa e igualitária, todos os pontos do nosso planeta.

Ademais, cumpre registrar essas dez orientações presentes na “Declaração Universal dos Direitos da Água”. São elas:

“Art. 1º - A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos.



Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura e a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado no Art. 3º da Declaração dos Direitos do Homem.

Art. 3º - Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.

Art. 4º - O equilíbrio e o futuro do nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende, em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.

Art. 5º - A água não é somente uma herança dos nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como uma obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.

Art. 6º - A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo.

Art. 7º - A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.

Art. 8º - A utilização da água implica no respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.

Art. 9º - A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.

Art. 10º - O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.”

O Brasil possui hoje, diversos tratados e convenções internacionais voltados para a proteção do meio ambiente aquático. Nosso país é signatário de vários documentos internacionais estabelecidos com o objetivo de proteger os recursos marítimo.

Devido aos problemas que afetam as águas em todo o mundo, as comunidades internacionais afirmaram alguns princípios fundamentais para a utilização sustentável das águas, para a sua conservação para as futuras gerações. Esses princípios foram estabelecidos

pela Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento, realizada em Dublin, na Irlanda, em 1992<sup>2</sup>. Os princípios são os seguintes:

- a) a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente;
- b) o desenvolvimento e a administração da água devem estar baseados em uma abordagem participativa, envolvendo os usuários, planejadores e elaboradores de políticas públicas, em todos os níveis;
- c) a mulher desempenha um papel central na administração, na proteção e na provisão da água;
- d) a água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

Para Antunes (2014, p. 1146),

“em realidade, a água é tida, especialmente entre nós brasileiros, como um recurso infinito e sem qualquer valor. Assim não é, efetivamente. Aprender a valorizar a água como um recurso escasso é fundamental para que esta não seja desperdiçada”.

## 1.2 ÁGUA COMO UM BEM AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 e recepcionada pela Constituição Brasileira de 1988, tem como fundamentos os artigos 23, incisos VI e VII e 225 da Constituição Federal da República.

Segundo Fiorillo (2000, p. 79), pretendeu-se “estabelecer critério de proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da Federação e não simplesmente faculdades”.

Todos os princípios norteadores encontrados nessa Lei estão elencados em seu artigo 2º, e possuem importante relevância no que concerne a proteção jurídica das águas:

“I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

---

<sup>2</sup><http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.”

Em seu artigo 3º, incisos I e V, traz definições legais de meio ambiente e recursos ambientais, sendo o primeiro conceituado como um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, e o segundo como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

Para Silva (1995, p.02), o meio ambiente é único e abrange bens naturais e culturais, compreendendo “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida humana”, incluindo assim, todos os elementos que contribuem para a existência, manutenção, equilíbrio e aprimoramento da qualidade de vida.

Além disso, o artigo 225 da Constituição Federal também é tido como fundamento da Política Nacional do Meio Ambiente.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Para Fiorillo (2000, p. 118), “trata-se de um bem difuso”, com titularidade transindividual, o que não se enquadra nos preceitos estabelecidos pelo Código Civil do nosso

ordenamento, entre públicos e privados. Além disso, “o bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 é, pois, um bem de uso comum, [...], um bem que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais”.

Segundo Freitas (2002, p. 55):

“para que um bem possa ser considerado ambiental, ele deve ser, além de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Os bens essenciais à sadia qualidade de vida são aqueles fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana, que constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (CF/88, art. 1º, III) e, que estão relacionados com os direitos fundamentais referidos no art. 6º da Constituição: o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e à infância e, à assistência aos desempregados”.

De acordo com Filho (1999, p. 5):

“são ambientais todos os bens que adquirem essencialidade para manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas (sociodiversidade) e, meio ambiente ecologicamente equilibrado é aquele capaz de manter a vida de todas as espécies que o compõem”.

Na visão de Silva (1995, p. 36), a proteção ambiental tem como objetivo, tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, pois “neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a quem compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz essa nova necessidade social”.

Para Freitas (2002, p. 55):

“sendo a água um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, não se lhe pode negar a natureza jurídica de bem difuso ambiental. Sua utilização, por este motivo, está condicionada à manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente. Isto logicamente não quer significar que todo e qualquer uso implique um desequilíbrio juridicamente relevante, mas configura um limite fundado na sustentabilidade ambiental, que deve ser observado por todos, Poder Público e coletividade”.

### 1.3 AS ÁGUAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No século XIX, a burguesia da Europa consolidou seus valores e seu estilo de vida, sobrepondo-se ao resto dos países. Os homens burgueses baseavam-se no

individualismo, de modo que o crescimento da sociedade era totalmente voltado para a economia, fazendo com que a exploração dos recursos naturais fosse feita de maneira inconsequente e indiscriminada, buscando apenas o lucro.

Contrariando esta ideia, nasceu no século XIX, a ideia de desenvolvimento sustentável, com princípios basilares opostos à visão anterior. Sob essa óptica, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano proclamou:

“4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.”

A Constituição de 1988 inovou ao tratar deliberadamente da questão ambiental de forma ampla e moderna, trazendo um capítulo específico sobre o tema (Título VIII “Da ordem Social”), enfatizando o meio ambiente em todo o texto constitucional, desde os direitos e garantias fundamentais, até o tratamento dos bens e competências dos entes federados, os princípios da ordem econômica, da função social da propriedade, entre outros.

O artigo 225 da referida Constituição diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este direito, um direito fundamental. Segundo Silva (2011, p. 72), a tutela da qualidade do meio ambiente “é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida”.

Este artigo, além de atribuir um direito, impõe também um dever fundamental não só do Estado, mas de toda a coletividade, de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A partir disso, tem-se imposição de condutas e atitudes com relação à proteção e manutenção do meio ambiente, ao uso sustentável e consciente dos recursos naturais, à educação ambiental, entre outros.

De acordo com Silva (2011, p. 126):

“A água é um bem indispensável à vida humana, animal e vegetal. Compartilha dos processos ecológicos essenciais, como o da fotossíntese, o da quimiossíntese e o da respiração. Funciona como habitat e nicho ecológico e inúmeros organismos e espécies animais e vegetais. Sua

mobilidade, seu poder de solubilidade, sua variação de densidade, sua característica de regulador térmico e especialmente sua tensão superficial são atributos que respondem por sua extraordinária função ecológica”.

Segundo a Organização das Nações Unidas:

“A água potável limpa, segura e adequada é vital para a sobrevivência de todos os organismos vivos e para o funcionamento dos ecossistemas, comunidades e economias. Mas a qualidade da água em todo o mundo é cada vez mais ameaçada à medida que as populações humanas crescem, atividades agrícolas e industriais se expandem e as mudanças climáticas ameaçam alterar o ciclo hidrológico global”.

Diante disto, é de relevante importância que haja a gestão dos recursos hídricos para a manutenção deste direito fundamental às presentes e futuras gerações.

A Constituição Federal, ao disciplinar sobre a competência desta matéria, atribui em seu artigo 22, inciso IV, competência privativa à União para legislar sobre águas, cabendo aos Municípios, em seu artigo 30, incisos I e II, legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

O artigo 20 da referida Constituição, dispõe em seu inciso III, que são bens da União:

“[...]  
III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;”

O artigo 26, inciso I, ressalta que se incluem entre os bens dos Estados:

“I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;”

Diante disso, observa-se que houve uma importante mudança no tratamento da água, pois não mais existem as águas particulares ou comuns, previstas no Código Civil e no Código de Águas.

Esta nova ordem constitucional foi consagrada na Lei 9.433/97, e em seu artigo 1º afirma ser a água um bem de domínio público, sujeitando o uso de recursos hídricos à outorga concedida pela administração pública competente.

Para Barros (2009, p.9), essa alteração impactou diretamente o campo social, “impedindo que a água continuasse a ser utilizada como um instrumento do aumento da

desigualdade social, prática essa utilizada por mais de quatro séculos pelos detentores do poder econômico”.

O artigo 24 da Constituição Federal enumerou as competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal, o legislador atribui-lhes, no inciso VI, competência para legislar sobre meio ambiente. Mais adiante, neste mesmo artigo, determinou a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente, o que engloba aspectos da poluição da qualidade da água.

Para Fiorillo (2013, p. 334):

“não restou claro ser competência da União legislar sobre a matéria águas ou caber a ela somente a edição de normas gerais, temos que a melhor interpretação é extraída com base no art. 24, de modo que a competência para legislar sobre normas gerais é atribuída à União, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal legislar complementarmente e ao Município suplementarmente, com base no art. 30, II, da Constituição Federal”.

Machado (1991, p. 50) afirmou que

“a normatividade dos Estados sobre a água fica, porém, dependendo do que dispuser a lei federal, definirem os padrões de qualidade da água e os critérios de classificação das águas de rios, lagos, lagoas, etc. Os Estados não podem estabelecer condições diferentes para cada classe de água, nem inovar no que concerne ao sistema de classificação”.

#### 1.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ÁGUA

Segundo Caponera (1992, p.1):

“a água, combinada com a terra, produz plantas e florestas, as quais, por seu turno, são indispensáveis à manutenção da vida humana e animal. É também importante elemento para a estabilidade social e o desenvolvimento econômico. Qualquer comunidade, país ou civilização depende de sua disponibilidade”.

Diante da real importância da água, faz-se necessário que sejam estabelecidas regras para sua utilização, com o objetivo final de garantir a manutenção desse recurso. Por isso à existência de normas do direito internacional, tanto sobre os recursos hídricos quanto as bacias hidrográficas compartilhadas e também dos direitos internos.

Antes de serem abordadas as normas aplicáveis à esse recurso, é importante que se faça uma breve análise sobre os princípios a ele aplicáveis.

De acordo com Reale (1995, p. 299), “toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”.

Segundo ele, princípios gerais de direito “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas”.

Para Medauar (1993, p. 95), os princípios “constituem as bases nas quais assentam institutos e normas jurídicas”.

De acordo com Granziera (2003, p. 44)

“dois tipos de princípios se destacam: uns, a serem observados pelos Estados, diante dos demais; outros, a serem adotados internamente, na busca de soluções para minimizar os efeitos da poluição e da degradação ambiental, que afetam, entre outros recursos naturais, as águas, mas que interessam à comunidade internacional, pois não há fronteiras para o meio ambiente”.

#### **1.4.1 Meio ambiente como direito humano**

Uma das declarações mais importantes no âmbito internacional que reconheceu como um direito humano o direito ao meio ambiente, foi a Declaração de Estocolmo de 1972<sup>3</sup>, onde o princípio 1 estabelece:

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”.

Outra declaração de relevante importância foi a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, declarada em Nairóbi, em 1981, que declara em seu artigo 24, que “todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao desenvolvimento”.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>4</sup> declarou em seu princípio 1 que “os seres humanos estão no centro das

---

<sup>3</sup><http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 16 fev. 2016.



preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

No que concerne à legislação brasileira, o artigo 225 da Constituição Federal dispõe, em seu caput, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Segundo Granziera (2003, p. 46):

“ficou assim transportado para o campo normativo constitucional brasileiro o entendimento de que o meio ambiente equilibrado – e essa palavra possui uma conotação bastante abrangente – constitui direito de todos e que se trata de bem de uso comum do povo. Além disso, sua defesa e proteção, por conseguinte, compete ao Poder Público e à coletividade. Ou seja, a todos cabe o direito de uso, assim como a responsabilidade pela proteção ao meio ambiente”.

#### **1.4.2 Princípio da prevenção**

Prieur (apud Granziera, 2003, p. 49) afirma que a prevenção consiste em “impedir a superveniência de danos ao meio ambiente por meio de medidas apropriadas, ditas preventivas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou atividade”.

Se forem feitas análises prévias a respeito dos impactos ambientais que alguns empreendimentos podem causar ao meio ambiente é possível, por meio de adoção de medidas compensatórias, e até mesmo a alteração do projeto que está sendo analisado, assegurar a sua realização, garantido-se os benefícios no campo da economia, sem necessariamente causar danos ao meio ambiente.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um reflexo evidente do princípio da prevenção, e fixado pela Lei nº 6.938/81, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 225 da Constituição Federal, em seu inciso IV, dispõe sobre “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo de Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade”.

Portanto, a prevenção consiste em agir contra o risco de potencial produção de efeitos nocivos ao meio ambiente.

---

<sup>4</sup><http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Agenda-21/capitulo-01-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-o-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em: 24 mar. 2016.

### 1.4.3 Princípio da precaução

O termo “precaução” significa cautela, cuidado, prudência. Os seus elementos compõem o que se chama de proteção ao meio ambiente, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Para Granziera (2003, p. 51)

“com o intuito de evitar novas e desagradáveis surpresas em matéria de degradação ambiental, vem o princípio da precaução determinar que, na dúvida, é melhor tomar providências drásticas, a fim de evitar danos futuros, por ignorância das consequências que certos empreendimentos e substâncias podem causar”.

A referida autora afirma ainda que “o princípio da precaução pende para a “não-ação”, ao “não-desenvolvimento”, toda vez que se estender, no caso concreto, que essa ação – ou esse desenvolvimento – pode causar danos irreversíveis ao ambiente”.

A Declaração do Rio de Janeiro estabelece em seu princípio 15 que,

“para proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando prevenir a degradação do meio ambiente”.

Portanto, havendo maior probabilidade da ocorrência de danos, e de acordo com a natureza do dano em potencial, a atividade não deve ser licenciada.

### 1.4.4 Princípio da cooperação

É um importante princípio ambiental, pois somente com a colaboração mútua entre os Estados, será possível o controle global da poluição.

Segundo Freitas (2003, p. 52), “cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra-chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, seja a poluição, a seca, ou ainda a reconstrução de um Estado ou região, em período de pós-guerra”.

Esse princípio prega que todas as nações deverão cooperar mutuamente para implantar o desenvolvimento sustentável, sendo praticamente inúteis a adoção de políticas públicas ambientais isoladas.

O artigo 225 da Constituição Federal, estabelece implicitamente a cooperação, à medida que impõe ao Poder Público e à coletividade como um todo, o dever de proteger e defender o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

#### **1.4.5 Princípio do desenvolvimento sustentável**

Esse princípio foi positivado no Brasil, previsto nas Leis 12.187/09 (Política Nacional de Mudança do Clima) e na Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Parte da premissa de que o desenvolvimento econômico não poderá ocorrer sem limites, sem restrições, tendo em vista que o nosso planeta não tem capacidade ilimitada para suportar a poluição. A Conferência da ONU de 1972 mostrou os efeitos do desenvolvimento e da industrialização desenfreada, sem planejamento e sem um acautela especial, na preservação dos recursos naturais.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criou o Relatório Brundtland -também conhecido como Relatório Nosso Futuro Comum - , que convencionou denominar desenvolvimento sustentável como “desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades”.

Portanto, desenvolvimento sustentável é aquele que respeita a capacidade de suporte de poluição dos ecossistemas, com objetivo de manter os recursos naturais.

#### **1.4.6 Princípio da proibição do retrocesso ambiental**

De acordo com esse princípio, o legislador deverá evoluir na edição de normas ambientais cada vez mais protetivas, não devendo em momento algum, flexibilizar as normas ambientais, pois seria um enorme retrocesso.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), julgou o recurso especial 302.906, de 26.08.2010, reconhecendo a existência desse princípio:

“[...] O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez

de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição do retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes [...]”.

## 2 A CRISE HÍDRICA

A quantidade e a qualidade dos recursos hídricos dependem do clima e das características físicas e biológicas dos ecossistemas que a compõem.

A água como um recurso natural dotado de valor econômico e social, essencial à existência da vida e bem-estar do ser humano e à manutenção do meio ambiente, é tida como um bem, ao qual toda a humanidade tem direito. Esse recurso finito, além de satisfazer necessidades biológicas, tem essencial funcionalidade ao meio ambiente, ao saneamento básico, agricultura, pecuária, industrial, etc.

Nas últimas décadas o mundo vem passando por enormes transformações negativas. A água, que sempre foi considerada um elemento inesgotável, passou a ter mais atenção, pois o esgotamento dos recursos naturais no planeta e o aumento da população estão levando a água a tornar-se cada vez mais disputada.

Freitas (2008, p. 17) enfatiza que

“O uso e a importância da água nunca foram preocupações da população brasileira. Em tempos recentes a situação começou a alterar-se. Tornaram-se comum a existência de debates, programas na televisão e notícias nos jornais. É possível dizer que 1999 foi o despertar da conscientização sobre um assunto que antes só fazia parte de círculos de técnicos altamente especializados. Com notório atraso, sem dúvida alguma”.

De acordo com Rebouças (1999, p.34), “o Brasil é uma potência incontestável quando se fala em água (16% da água utilizável no mundo). Possui a maior bacia hidrográfica do planeta, entretanto, mesmo assim, sofre com a falta de água potável nas grandes cidades”.

Na visão de Thame (2000, p. 11), “apesar de o Brasil possuir uma das maiores reservas de água doce do mundo – mais de 12% da água potável do mundo – esta avaliação, porém, esconde uma desproporcional distribuição espacial desses recursos”.

Sobre as regiões que possuem excedente hídrico, Rebouças (2004, p. 34) diz o seguinte:

“Os habitantes de uma região de excedente hídrico, tal como ocorre sobre mais de 90% do território nacional, onde os rios nunca secam, prestam pouca atenção à água, fundamentalmente porque esta parece ser abundante. Ela está sempre presente e, como o ar, é usada livremente, como uma dádiva dos deuses. Ao contrário, nas regiões áridas, desérticas e semi-áridas do mundo, a disponibilidade de água para uso sempre resultou da ação direta ou indireta de deuses ou de indivíduos privilegiados – reis, governantes, mágicos, sacerdotes -, os quais se jactavam de poderes de controlar as

tempestades, as secas e até as enchentes dos rios ou simplesmente serem responsáveis pela disponibilidade da água limpa de beber”.

Segundo Clarke (2005, p. 128), a carência de água é a principal barreira ao desenvolvimento e uma das razões primordiais que impedem a diminuição da pobreza nos países. Para o autor, a falta de água é uma realidade vivida em muitas regiões do mundo, e estima que cerca de 500 milhões de pessoas vivem em países com escassez crônica desse recurso, e que por volta do ano de 2050, mais de 4 bilhões de pessoas estarão na mesma situação.

Nesse aspecto, Netto (2002, p. 29) que no Brasil vivemos com a falsa sensação de que é um país rico em água, mas o que ocorre na verdade é uma falsa abundância, já que a maior parte de água doce está situada na Amazônia, longe do centro produtor e consumidor e longe também da concentração da população brasileira. Na visão do referido autor, na maioria das vezes a água está próxima a população, mas está extremamente poluída, não podendo ser aproveitada para o abastecimento público das cidades. Para ele, casos clássicos são as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde existe simultaneamente a falta de água e enchentes; nessas cidades a água que inunda é tão poluída que não pode ser consumida, e a água que se bebe é buscada em locais muito distantes.

Na visão de Costa (2007, p. 13), o mau uso da água, aliado à uma crescente demanda, tem sido alvo de preocupação de diversos sujeitos, devido ao decréscimo das reservas de água limpa do planeta. Para o autor, a abundância de água e a generosidade da natureza nesse sentido, fizeram a sociedade acreditar em inesgotáveis, abundantes e renováveis mananciais.

Martins (2003, p.2A), afirma que

“três quartos da superfície da Terra são cobertos por água, correspondendo a 354.200 Km do planeta, formados por oceanos, rios, lagos, pântanos, manguezais, geleiras e as calotas polares. Dos 1.386 milhões de Km<sup>3</sup> de água apenas 2,5% desse total são de água doce, sendo que 68,9% estão na forma de geleira, significando que apenas 0,3% de toda água da Terra está acessível e pode ser consumida direto da natureza.”

Uma visão preocupante é a de Rebouças (2004, p. 22), que afirma que os dados geológicos que nós temos disponíveis hoje em dia, indicam a quantidade total de água da Terra, e ela permaneceu praticamente a mesma durante os últimos milhões de anos. O que ocorre é que os volumes estocados em grandes reservatórios como os oceanos, as calotas polares e as geleiras, podem ter variado muito durante esse tempo.

Na visão de Villiers (2002, p. 36), o problema que gira em torno da água é o fato de que não se está produzindo mais água. Vejamos:

“O problema com a água – e existe um problema com a água – é que não se está produzindo mais água. Não se está produzindo menos, observe, mas também não se está produzindo mais – hoje existe a mesma quantidade de água no planeta que existia na pré-história. As pessoas, no entanto, estão fazendo mais – muito mais, muitíssimo mais do que é ecologicamente sensato – e todas essas pessoas são absolutamente dependentes da água para viver (os seres humanos são construídos basicamente de água), para seu sustento, para se alimentar e, cada vez mais, para suas indústrias. Os seres humanos podem viver um mês sem comida, mas morrerão em menos de uma semana sem água. Os seres humanos consomem água, desperdiçam-na, envenenam-na e, inquietamente, mudam os ciclos hidrológicos, indiferentes às consequências: muita gente, pouca água, água nos lugares errados e em quantidades erradas. A população humana está crescendo explosivamente, mas a demanda por água está crescendo duas vezes mais rápido”.

Devido ao enorme crescimento populacional mundialmente, a expansão da indústria e da agricultura, o aumento da demanda por água é notório. Por ser um recurso finito, é necessário que seja utilizado de forma correta e devidamente controlada, bem como faz-se necessária a adoção de medidas que visem impedir a sua degradação e desperdício.

Barlow (2003, p. 5), enfatiza que “a humanidade está esgotando, desviando e poluindo os recursos de água doce do planeta tão depressa e implacavelmente que todas as espécies na Terra – incluindo a nossa – correm perigo mortal”.

Como refere Garcia (2008, p. 51), o fato de a água ser hoje um recurso escasso é uma consequência da ação humana. Além disso, a escassez da água na visão da autora, não é produzida e nem repartida com justiça, e sim com desigualdade e injustiça, e é dessa perspectiva que se explica a judicialização do acesso à água. Para ela, “entre fatores determinantes para crise de água, ocupam uma posição de destaque: a exploração indiscriminada; o desmatamento; e a crescente contaminação dos recursos hídricos”.

A autora ainda faz uma observação no sentido de que o que mais coloca em risco a sobrevivência dos indivíduos e das comunidades é a desigual distribuição da água, e que seu principal problema é consequência de uma combinação de fatores naturais e humanos, devendo por esse motivo, haver uma intervenção do Estado.

A Organização das Nações Unidas constata que 1 e 100 milhões de pessoas no mundo atualmente não têm acesso à água tratada e 2,4 bilhões não têm acesso ao saneamento básico, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde grande parte da população não tem condições financeiras de arcar com o custos das contas de água.

Essa constatação encontra-se no Relatório do Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (2006,p. 3):

“[...] Esta privação pode ser medida por estatísticas, mas os números não mostram os rostos humanos dos milhões de pessoas a quem é negada a oportunidade de realizar o seu potencial. A água, a essência da vida e um direito humano básico, encontra-se no cerne de uma crise diária que afeta vários milhões das pessoas mais vulneráveis do mundo – uma crise que ameaça a vida e destrói os meios de subsistência a uma escala arrasadora. Ao contrário das guerras e das catástrofes naturais, a crise global da água não ocupa lugar de destaque nos títulos da imprensa. Também não galvaniza uma ação internacional concentrada. Tal como a fome, a privação do acesso à água é uma crise silenciosa suportada pelos pobres e tolerada por aqueles que dispõem dos recursos, da tecnologia e do poder político para acabar com ela. No entanto, esta é uma crise que está a bloquear o progresso humano, condenando uma considerável parte da humanidade a vidas de pobreza, vulnerabilidade e insegurança. Esta crise ceifa mais vidas por doença do que qualquer outro conflito armado.”

Para Ruiz Garcia (2003, p. 70), enfrentar a crise hídrica vivida atualmente exige, por um lado, que se atenda o crescimento desenfreado das cidades e a consequente concentração populacional e de atividades. De outro modo, o aumento da agricultura de forma intensiva consome enormes quantidades de água.

Segundo Tundisi (2008, p. 7), os problemas que caracterizam a crise hídrica vivida atualmente seriam os seguintes:

- “- intensa urbanização, aumentando a demanda pela água, ampliando a descarga de recursos hídricos contaminados e com grandes demandas de água para abastecimento e desenvolvimento econômico e social.
- estresse e escassez de água em muitas regiões do planeta em razão das alterações na disponibilidade e aumento de demanda.
- infraestrutura pobre e em estado crítico, em muitas áreas urbanas com até 30% de perdas na rede após o tratamento das águas.
- problemas de estresse e escassez em razão de mudanças globais com eventos hidrológicos extremos aumentando a vulnerabilidade da população humana e comprometendo a segurança alimentar (chuvas intensas e períodos intensos de seca).
- problemas na falta de articulação e falta de ações consistentes na governabilidade de recursos hídricos e na sustentabilidade ambiental”

Barros (2009, p. 2) acredita que em razão do Brasil deter significativaparcela de toda a água doce mundial, “o brasileiro tem a falsa ideia de que a água é umrecurso mineral ilimitado e que assim sendo, estará sempre disponível quando a suautilização se torna necessária”. Além dos fatores referidos por esses autores, existem outras que influem diretamente para a crise hídrica. Podemos citar como exemplo: poluição, aumento da



população mundial, desperdício, produção de alimentos, custo de tratamento da água, elevado consumo dos meios de produção, falta de um planejamento correto de uso dos recursos hídricos, etc.

Nesse sentido, Freitas (2008, p.18) esclarece que,

“O Brasil, nos últimos anos, vem tomando consciência do problema. Afinal, um povo que possui os maiores rios do mundo tem dificuldades em imaginar que pode ficar sem água. Mas, apesar de termos cerca de 13,7% da água doce disponível do mundo, a verdade é que os problemas vêm se agravando. No Nordeste a falta de água é crônica. No Sudeste ela é abundante, porém de má qualidade. A invasão de áreas de mananciais hídricos pela população carente é um dos maiores problemas de São Paulo. Os dejetos industriais lançados no Rio Paraíba do Sul tornam precária a água que abastece o Rio de Janeiro e outras cidades. Falta água para irrigar os arrozais do Rio Grande do Sul. A Amazônia, em 2005, enfrentou sua pior seca causada por aquecimento fora do normal nas águas do Atlântico Norte, deixando comunidades sem água e sem alimento. A navegação foi suspensa em diversas áreas”.

Barlow (2003, p. 4), enfatiza:

“Os povos antigos e os que vivem mais próximos das forças da Natureza no mundo de hoje, sabem que destruir a água significa a autodestruição. Apenas culturas modernas “avançadas”, guiadas pela ganância e convencidas de sua supremacia sobre a Natureza, não reverenciam a água. As consequências são evidentes em todos os cantos do globo: desertos e cidades secas, terras úmidas destruídas, vias fluviais contaminadas e, ainda, crianças e animais agonizantes”.

## 2.1. A ÁGUA COMO UM RECURSO ESCASSO VALIOSO

Conforme dito anteriormente, o tema relativo aos recursos hídricos é de extrema importância e de indiscutível interesse atualmente, visto constituírem elementos indispensáveis e essenciais à vida humana.

Embora a aparente abundância da água ocasione uma despreocupação por parte da população e dos governantes, essa abundância não condiz com a realidade vivida nos últimos tempos. Nesse contexto, afirma Vernier (1994, p. 11-13):

- a) não basta haver água, ela tem de ser encontrada no lugar certo e na hora certa;
- b) é preciso haver água de qualidade adequada.

Segundo Farias (2005, p. 354),

“conforme já se pode depreender da análise dos recursos hídricos no Mundo e no Brasil, há lugares que possuem água em abundância na qualidade e quantidade desejadas, no tempo desejado; outros, não. Para aqueles lugares

nos quais há falta, a água já é um “diamante azul”, para aqueles em que não há falta, a água poderá ser, também, um “diamante azul” como mercadoria de troca”.

Todos sabemos que o crescimento contínuo e gigantesco da população humana aumenta a demanda por água cada vez mais rápido, ou seja, o processo de escassez já teve início e tudo isso devido ao aumento da demanda por recursos hídricos. É um raciocínio bem lógico: mais pessoas no planeta, menos água disponível.

Nesse aspecto, Villiers (2002, p. 50) afirma que “a crise da água apresenta-se como um problema real apontado não só por “ambientalistas malthusianos”, mas também por funcionários graduados do Banco Mundial”.

Na visão de Rebouças (2004, p. 33), “a gestão da gota d’água disponível deverá ser economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justa. Desta forma, a água já não pode ser usada livremente por cada indivíduo, como um bem provado”.

Para o autor, “nas regiões com déficit hídrico, como no Centro-Oeste dos Estados Unidos ou Israel, por exemplo, a escassez de água deu oportunidade ao desenvolvimento de técnicas que proporcionam maior economia e gestão integrada da gota d’água disponível.” Concluiu dizendo que, “como decorrência, o crescente número de exemplos positivos, oriundos dos países relativamente mais desenvolvidos, mostra que não faltará água no mundo. Porém, poderá faltar na torneira do indivíduo, à medida que este não tiver dinheiro suficiente para pagar pelos altos índices de perdas totais de água que se verificam, atualmente, tanto nas cidades quanto na agricultura”.

Ainda segundo o referido autor,

“é chegada a hora de a sociedade brasileira atuar de forma efetiva e coordenada no sentido de definir políticas públicas para o setor de recursos hídricos no Brasil, se realmente a intenção for encontrar soluções aos problemas engendrados pelo uso pouco eficiente da água, tanto nas cidades quanto na agricultura”.

Segundo o Diretor Geral da UNESCO, de todas as crises sociais e naturais que a humanidade tem enfrentado, a da água é a que mais afeta a sua sobrevivência no Planeta Terra. Além disso, a “crise da água” não admite que nenhum usuário seja excluído, ou seja, ninguém, rico ou pobre, nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, pode dizer que o problema não lhe afeta, porque a água é importante em qualquer aspecto da vida.

Para Rebouças (2004, p. 37),

“os pobres do mundo continuam a ser os mais afetados, porque lhes faltam recursos financeiros para fazer face aos custos crescentes do acesso à água

limpa de beber ou para ter o conforto e a higiene exigida pela vida moderna. Entretanto, um indivíduo num país desenvolvido usa de 30 a 50 vezes mais água do que aquele em um país em desenvolvimento. Porém, o habitante do país será, certamente, menos afetado pela “crise da água”, uma vez que sabe usar melhor a água disponível, e tem dinheiro para comprar a quantidade de que necessita”.

Ainda segundo Rebouças, (2004, p.38),

“ a inércia política dos governos dos países membros das Nações Unidas só agrava a “crise da água” e nenhuma região da Terra será poupada do seu impacto sobre cada aspecto da vida, desde a saúde das crianças à capacidade das nações de assegurar comida para os seus cidadãos. Apesar das evidências da crise da água estarem bem claras falta comprometimento político para que essas tendências possam ser alteradas”.

O autor conclui seu pensamento afirmando que “os mais pobres do mundo continuarão a ser os mais afetados e 50% da população dos países em desenvolvimento estará exposta a fontes de água poluída, estimou a UNESCO, 2003”.

Variadas conferências nacionais e internacionais vem acontecendo nos últimos anos sobre várias questões relacionada à água, incluindo formas de uso e de conservação. Foram estabelecidos alguns objetivos para melhorar a gestão da água disponível, mas quase nenhum deles dói atingido.

Além disso, o referido autor afirma ainda que,

“apesar de as taxas de natalidade estarem diminuindo, a população do mundo continua crescendo em função da redução das taxas de mortalidade, conforme estiverem os demógrafos. Assim, a população mundial deverá passar dos 6,1 bilhões atuais e atingir 9,3 bilhões até 2050. Contudo, em função das mudanças dos hábitos de higiene e bem-estar da vida moderna, o consumo de água quase dobrará no período”.

Ribeiro (2008, p. 10), afirma:

“A atual degradação dos recursos hídricos é um dos fatores que limita as condições de vida de parte bastante significativa da população do planeta, colocando em cheque as possibilidades da continuidade do desenvolvimento em suas diversas dimensões.”

Ainda segundo o referido autor,

“A crise ambiental, e a crise de água especificamente, têm gerado, por um lado, uma demanda da sociedade por espaços de participação dentro dos processos de gestão, visando contribuir para a melhoria do meio ambiente. Por outro, tem havido também um reconhecimento, por parte de alguns governos, da necessidade de abrir espaços nos quais possam ser implementadas alternativas de democracia participativa, dando à população acesso à informação e aos processos de tomada de decisão, visando sua co-responsabilização e co-gesstãodo meio ambiente, dos espaços e recursos públicos”.

### 3. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma norma que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Esta política está estabelecida pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e tem como ementa:

“Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989”.

O objetivo principal desse plano é estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas

Alguns Estados anteciparam-se à Lei Federal 9.433/1997, editando leis sobre recursos hídricos: São Paulo – Lei 7.663, de 10.12.1991; Ceará – Lei 11.996, de 24.7.1992; Minas Gerais – Lei 11.504, de 20.6.1994; Rio Grande do Sul – Lei 10.350, de 10.12.1994; Bahia – Lei 6.855, de 12.5.1995 e Rio Grande do Norte – Lei 6.908, de 1.7.1996.

#### 3.1. PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - PNRH

Os princípios norteadores da Política Nacional de Recursos Hídricos estão elencados no artigo 1º e seus incisos, da Lei nº. 9.433/97. São eles:

I - a água é um bem de domínio público;

A Constituição Federal de 1988 trata a água como bem dos Estados e da União. Por ser tratada como titularidade pública, é considerada um bem público, conforme disposto no art. 26, inciso I e do art. 20, inciso III. O domínio público da água dado por esse inciso, não permite ao poder público federal e estadual a supremacia da água para si. A titularidade da água pelo poder público é exclusivamente no que tange à função estatal de administrar. Assim, conforme elenca a Constituição Federal, cabe ao poder público tão somente outorgar os direitos de uso da água, administrando um bem comum de todos.

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

O fato da água ser um recurso natural limitado possibilitou a sua valoração econômica devido a sua escassez qualitativa e quantitativa. O valor econômico que é dado à água pela legislação, apesar de torná-la uma mercadoria, é uma maneira de se buscar a eficiência protetiva do meio ambiente, através de instrumentos econômicos que contribuem com a participação e a negociação dos sujeitos sociais e econômicos ligados à água, sem que ocorra o desprezo dos aspectos éticos que ensejam uma atuação reguladora do Estado. O artigo 19 Lei 9433/97 estabeleceu a cobrança pelo uso de recursos hídricos, e buscou conscientizar a população sobre a necessidade de conservação, recuperação e melhor distribuição da água.

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

Sabe-se que o uso da água deve ser múltiplo, ou seja, ela deve ser distribuída e utilizada por vários agentes e para diferentes atividades. Ocorre que em casos de escassez desse recurso hídrico, é dever do Estado suspender de maneira parcial ou total as outorgas que prejudiquem o consumo humano e animal, de maneira que esses sejam prioridades no que tange ao consumo da água.

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

O uso múltiplo das águas se dá no sentido de que haja o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia hidroelétrica, transporte, recreação e outras atividades. Esse inciso objetiva impedir que haja outorga que vise privilegiar um setor sobre os demais, pois como se sabe, a água deve ser distribuída de maneira justa e igualitária, de modo que todos tenham acesso à ela.

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

De maneira simples, esse inciso objetiva mostrar que a implementação da Política Nacional ou Estadual dos recursos hídricos não está ligada aos limites territoriais da União ou dos Estados, e sim nos limites da bacia hidrográfica.

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Esse inciso prevê-se a participação dos diversos usuários das águas, do Poder Público e da sociedade civil. Constitui-se em uma regra concretizadora do princípio da participação, de maneira que a participação da sociedade é uma condição essencial para a eficácia das normas de proteção ao meio ambiente e da gestão positiva dos recursos hídricos propostas nesta Lei. A descentralização mencionada refere-se ao domínio da gestão e não à competência legislativa, que pertence à União.

A partir destes princípios, nota-se que o legislador buscou acabar com a apropriação privada dos recursos hídricos. Todos sabem que a indústria e a agricultura são os maiores usuários dos recursos hídricos e, auferem benefícios econômicos com a sua utilização sem pagar – na maioria das vezes – qualquer quantia pela atividade.

Segundo Antunes (2014, p. 1166),

“A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, em seus princípios, rompe com a antiga e errônea concepção de que os problemas referentes aos recursos hídricos podem ser enfrentados em desconsideração das realidades geográficas. A adoção da gestão por bacias é um passo fundamental para que se consiga um padrão ambientalmente aceitável para os nossos recursos hídricos. Igualmente relevante é a adoção do critério de que a gestão dos recursos hídricos é um elemento de interesse de toda a sociedade e que, portanto, somente em ações conjuntas é que se conseguirá obter resultados favoráveis”.

### 3.2 OBJETIVOS

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH traz em seu artigo 2º os seus objetivos. São eles:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

A Lei 9.433/97 traz a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos, quais sejam: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada. A disponibilidade da água refere-se a uma água de boa qualidade, não poluída, adequada ao consumo; essa é a finalidade prioritária, através de uma utilização de forma racional e

integrada. A racionalidade dessa utilização deverá ser vista nos atos de outorga de uso e nos planos de recursos hídricos.

Ao falar sobre a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos, o inciso III refere-se, por exemplo, a ausência de vegetação protetora das margens dos cursos de água e o assoreamento dos leitos desses cursos, pois são essas as principais causas desses eventos hidrológicos críticos.

### 3.3 INSTRUMENTOS

Em seu artigo 5º, a Lei nº. 9.433/97, elenca os instrumentos capazes de tornar exequível a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esses instrumentos são os seguintes:

#### I - os Planos de Recursos Hídricos;

Plano de Recursos Hídricos são planos diretores que objetivam fundamentar e orientar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como o gerenciamento dos recursos hídricos. Esses planos caracterizam-se por serem planos de longo termo, e serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país. O fundamental é o plano por bacia hidrográfica, pois esta é sua unidade territorial.

Neste plano deverá ser estabelecido o diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, o balanço entre disponibilidades e demandas futuras, as metas de racionalização de uso e projetos, e as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Eles poderão ser criados em nível local, regional e nacional. Segundo o artigo 9º, o enquadramento dos corpos de água em classes, tem por objetivo atingir os seguintes resultados:

“I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.”

#### II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

O enquadramento de corpos de água em classes previsto nesse inciso tem como objetivo assegurar às águas uma qualidade compatível com os usos a que forem destinadas e, diminuir os custos com o combate à poluição das águas, através de medidas preventivas. A Resolução nº 357/05 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, classifica as

águas em doces, salinas e salobras. Essa divisão das águas em classes reconhece a diferença e multiplicidade de usos desse recurso hídrico.

### III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

Essa outorga é um instrumento que concede ao sujeito interessado o direito de usar privativamente o recurso hídrico, não se tratando de uma alienação, pois como é sabido, as águas são inalienáveis. Tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

A Agência Nacional de Águas é a responsável pela emissão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em corpos hídricos de domínio da União, que são os rios, lagos e represas que dividem ou passam por dois ou mais estados ou, ainda, aqueles que passam pela fronteira entre o Brasil e outro país.

### IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

A cobrança pelo uso de recursos hídricos possui três objetivos, quais sejam: dar ao usuário uma indicação do real valor da água, incentivar o uso racional da água e obter recursos financeiros para a recuperação de bacias hidrográficas do País. Segundo a Agência Nacional de Águas – ANA, a cobrança não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado a partir da participação dos usuários da água, da sociedade civil e do poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a quem a Legislação Brasileira estabelece a competência de sugerir ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de Cobrança a serem adotados na sua área de atuação.

### V - a compensação a municípios;*(inciso vetado)*

### VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Esse sistema é constituído por uma base de dados físico-territoriais que permitem que as informações sejam “cruzadas” com o objetivo de orientar o planejamento dos recursos hídricos. Esses dados são atualizados a partir das informações fornecidas pela Conjuntura de Recursos Hídricos no Brasil. Além disso, é uma ferramenta utilizada de forma integrada à outros mecanismos de gestão e monitoramento, com o intuito de orientar os gestores na busca por eficiência, eficácia e efetividade social das ações.



### 3.4 OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Através da outorga, o Estado passa a ter controle sobre a captação e o lançamento de afluentes nos corpos de água. Antes da legislação atual, os recursos hídricos eram utilizados privativamente, gerando lucros para os seus usuários e transferindo os ônus da manutenção da sua qualidade para toda a sociedade.

O artigo 11 da Lei nº 9.433/97, estabelece que

“O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”.

A mesma lei estabeleceu em seu artigo 12 os direitos que se encontram submetidos ao regime de outorga. São os seguintes:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.”

A outorga deverá ser solicitada à entidade de direito público que tenha a titularidade do corpo hídrico, ou a quem a substitua. Ela deve ser entendida como um instituto jurídico administrativo intermédio entre a autorização e a licença administrativa. Embora não seja concedida em caráter precário, também não é de forma definitiva. O artigo 15 determina quais são as hipóteses nas quais se poderá registrar a suspensão da outorga. Ela poderá ser parcial e total, ou ainda, definitiva ou por tempo limitado. Os motivos legais que podem acarretar a suspensão da outorga são os seguintes:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.”

De acordo com Antunes (2014, p. 1169),

“Todas as hipóteses previstas em lei estão bastante evidentes e são voltadas para o atendimento de um interesse público relevante. Mesmo o não cumprimento dos termos da outorga significa uma violação de interesse público, pois a outorga, quando concedida, visa uma exploração sustentável do recurso, dentro de um planejamento mais abrangente”.

A outorga, concedida pelo prazo de 35 anos, renováveis, não implica alienação das águas, mas, apenas, a autorização para a sua adequada utilização.

### 3.5 COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, e traz elencada em seu artigo 19 os objetivos desta cobrança. São eles:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.”

A cobrança não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de um bem público. Deve ser realizada tendo por base os critérios legais estabelecidos pela lei, sendo que a utilização prioritária deve ocorrer na bacia hidrográfica que tenha gerado o recurso financeiro.

Compete à Agência Nacional de Águas - ANA, criada pela Lei nº 9.984/00, arrecadar e repassar os valores arrecadados à Agência de Água da bacia, ou à entidade delegatária de funções de Agência de Água, conforme determina a Lei nº 10.881/04.

### 3.6 INFRAÇÕES E PENALIDADES

Segundo o artigo 49 da Lei nº. 9.433/97 são infrações às normas de utilização dos Recursos Hídricos:

“I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III - (VETADO)

IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;

VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.”

Já o artigo 50 da mesma Lei, elenca as penalidades aplicáveis. São elas:

“I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.”

#### 4. GOVERNANÇA

Jacobi (2012, p. 1469), afirma que um dos temas de maior atualidade é o da governança ambiental, no qual a gestão integrada que transcende o caráter setorial torna-se fundamental, na medida em que a qualidade do meio ambiente é socialmente construída”.

Para Rosenau (2000, p.16),

“governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”.

Diante disso, devemos entender a governança como uma maneira eficiente de se produzir resultados positivos, sem necessariamente valer-se da coerção. A governança traz à tona a participação do Estado e dos setores privados na resolução de problemas, juntamente com a ação de ações não governamentais.

A governança em relação aos recursos ambientais pode ser compreendida como aquela em que o grupo social participa de forma cooperativa e participativa de gestão dos recursos ou bens de uso comum.

O termo “governança” tem se tornado extremamente comum não somente no âmbito local, mas também no cenário internacional. O que parece acontecer é uma tentativa frustrada de se “aprimorar” o termo, sem que se reflita da maneira necessária sobre o seu real significado ou sobre quais são os objetivos da sua utilização. Esse termo vem sendo amplamente empregado em relação as mais diversas áreas, incluindo a social, política e econômica.

Um exemplo disso deu-se na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), ocorrida no Rio de Janeiro, em junho de 2012. Além da expressão “sustentabilidade”, o termo “governança” ocupou um espaço relevante e significativo.

Para Santos (2010, p. 40), “o emprego constante dessa expressão decorre de sua apropriação pelo capitalismo e transformação desta na matriz política da globalização neoliberal”.

Assim como ocorre em outras áreas do conhecimento, esse termo é utilizado sem que se avaliem o seu real significado, sua essência, bem como seus objetivos. Grande parte da doutrina apenas aplica-o sem se atentar a sua origem e finalidade.

Esse é um dos motivos pelo qual a atual “governança ambiental” tem se mostrado insuficiente, pouco servindo para solucionar os graves problemas ambientais, principalmente, o de garantir o acesso à água para todos.

A partir de uma breve análise, constata-se que se faz necessária uma reconstrução do significado do termo “governança”, com vistas a transformá-la num instrumento efetivo na garantia do direito à água, pois somente assim, o objetivo defendido pela denominada “governança ambiental” será alcançado, qual seja, a garantia do direito à água.

Atualmente, o termo em comento vem sido amplamente utilizado, tanto por leigos quanto por especialistas, seja no âmbito público ou privado. O uso irrestrito deste termo faz com que surja um caráter de ambiguidade com relação a “governança”, fazendo-se necessário uma nova base conceitual, principalmente no que tange as questões ambientais, em prol do interesse da coletividade.

#### 4.1. ORIGEM DO TERMO

A governança como aparato conceitual que engloba uma nova abrangência da água é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir do ano de 1997. Na visão de Jacobi (2012, p. 2), “a governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”.

Em uma abordagem histórica, relacionada diretamente a governança da água, Richard e Rieu (2009, p. 228), afirmam que “as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por uma grande complexidade econômica, social e política, vinculada essencialmente à afirmação e ao aparecimento de novos agentes, ao entrelaçamento dos níveis local, nacional e internacional, como decorrência, entre outras razões, da afirmação das questões ambientais”.

Segundo ele, esse fenômeno de aparecimento de novos agentes e a complexidade econômica, social e política deu origem ao termo “governança” como símbolo de uma nova modernidade dos modos de ação pública e de governo corporativo, “pois as formas mais tradicionais de governo passaram a ser questionadas quanto à possibilidade de se administrar ações coletivas e enfrentar os desafios que eram trazidos pela globalização”.

Santos (2010, p. 403), corrobora com essa ideia, no entanto, indica que “o início desse processo teria sido desencadeado no pós Segunda Guerra”. Refere que “a crise adveio

do questionamento radical do conteúdo, tanto democrático, do contrato social subjacente aos Estados sociais-democráticos após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Diante de todos os processos de transformação e reflexões que giram em torno da governança, não existe na doutrina um único posicionamento no que concerne ao seu alcance e significado ético-político. Por esse motivo, a governança pode tanto estar ligada a responsabilidade financeira administrativa, quanto as metas e fortalecimento da democracia, concretização dos direitos humanos e procedimentos que incluam a participação de diversos atores.

Portanto, a ideia da governança é ambígua, podendo estar relacionada tanto à participação da cidadania e sustentabilidade dos recursos hídricos existentes, quanto à prevalência de decisões técnicas relacionadas à administração de infraestruturas que objetivam atender à demanda.

O uso indiscriminado do termo “governança” amplia o seu caráter ambíguo, sendo necessário, portanto, se firmar em bases conceituais para que seu uso, principalmente no que tange as questões ambientais e recursos hídricos, seja em prol do interesse da coletividade.

Para isso, o tópico a seguir fará uma breve análise dos principais pressupostos teóricos que podem cooperar para o estabelecimento de um modelo multidimensional de governança baseado nos princípios que norteiam esta proposta, quais sejam: a equidade intergeracional, a gestão democrática e a solidariedade.

#### 4.2. A CRISE NO BRASIL

Diante de todo exposto, é inegável que a crise hídrica existe e que os Estados têm limitadas possibilidades de desenvolver sozinhos, ações e políticas que sejam eficientes e produzam resultados positivos.

Após toda essa análise e todas essas constatações, faz-se imprescindível questionar: o que faz o Estado e o que cabe à ele fazer diante de todo esse cenário de crise hídrica? Existem políticas públicas capazes de impedir o avanço dos fatores que contribuem para essa crise? É possível, no entanto, afirmar que, além do que uma crise hídrica, vivemos uma crise de governança? Além de todas essas indagações, ainda resta uma? Quem são os interessados nessa escassez de água?

Há tempos a população brasileira acompanha noticiários relacionados a falta de água em algumas regiões. Fachin e Silva (2011.p. 21) afirma que

“o cenário de crise hídrica se deve não apenas à irregularidade na distribuição geográfica de água ou aos conflitos de uso que aquele primeiro fator pode causar: constata-se que a limitação do acesso à água potável também acontece quando há ausência de estrutura de saneamento básico.”

Segundo Villiers (2002, p. 36), “as pessoas estão fazendo mais – muito mais, muitíssimo mais do que é ecologicamente sensato – e todas essas pessoas são absolutamente dependentes da água para viver (os seres humanos são constituídos basicamente de água), para seu sustento, para se alimentar e, cada vez mais, para suas indústrias”.

O referido autor segue afirmando de maneira enfática que, “a crise embora real, de alguma forma é um problema de gerenciamento, um caso de alocação e de distribuição, e não um simples problema de suprimento.”

Nesse aspecto, Cordeiro Netto (2002, p. 29) afirma que

“No Brasil, se tem a falsa sensação de que é um país muito rico em água, mas na verdade nós temos uma falsa riqueza, porque a abundância de água doce está situada na Amazônia, longe do grande centro produtor, consumidor e longe da grande concentração da população brasileira.”

Netto continua seu pensamento no sentido de demonstrar que as vezes a água está próxima, mas está tão poluída que não pode ser aproveitada para usos mais importantes, como o abastecimento das cidades. O autor cita como exemplo o caso do Rio de Janeiro e São Paulo, que são cidades que sofrem, ao mesmo tempo, de falta de água e de enchentes. O problema é que a água que inunda é tão poluída que é impossível ser tratada e aproveitada para o consumo da população.

Segundo Rebouças (1999,p. 31),“o Brasil é uma potência incontestável quando se fala em água (16% da água utilizável no mundo). Possui a maior bacia hidrográfica do planeta, entretanto, mesmo assim, sofre com a falta de água potável nas grandes cidades”.

Ou seja, o cenário atual de crise hídrica é cada vez mais alarmante e potencializado pelo falta de estrutura mínima adequada ao saneamento, o que contribui para que haja escassez da água, mesmo existindo uma relevante abundância desse bem.

Muitas pessoas envolvidas com a política alegam que em matéria de políticas públicas, o tempo para que a mesma surja efeito é de aproximadamente 10 anos, o que pode ser considerado um período curto, pois a maioria das medidas aparecem somente após um certo período de tempo. Mesmo assim, é inegável que problemas como a crise hídrica sejam

passíveis de intervenção, visto que, esse problema é um dos responsáveis pela morte de muitas pessoas e pela imigração de diversas famílias.

A Agência Nacional de Águas (ANA), através de uma publicação no ano de 2013, intitulada “Cuidados das águas: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos”, afirma que a governança dos recursos hídricos é formada por vários sistemas, quais sejam: políticos, sociais, econômicos e administrativos.<sup>5</sup>

De acordo com esse documento, o que acontece na atualidade com a crise de água existente é mais uma questão de governança do que de escassez física.

Ora, é sabido por todos que a poluição hídrica e a escassez são, na grande maioria das vezes, desafios sociais e também políticos, já que a gestão sustentável da água é uma questão de como as pessoas como um todo, administram os recursos hídricos e os benefícios associados.

O que contribui diretamente para a crise hídrica e de governança instalada atualmente são as instituições sem força representativa, políticas e regulamento inadequados a respeito da qualidade da água e a baixa capacidade de fiscalização pelos responsáveis. Segundo o documento da ANA já citado, “ existe uma persistente falta de investimento nas capacidades institucionais necessárias para estabelecer, monitorar e fazer valer as políticas que garantem a qualidade da água”.

Esses regulamentos ineficazes acabam produzindo desigualdades na distribuição da poluição hídrica e de seus impactos.

O documento cita a África do Sul, a Austrália, a União Européia e a Rússia, como países que aprovaram novas legislações no sentido de reordenar suas abordagens de gestão de recursos hídricos. A ANA afirma que devido as características diferentes dos recursos hídricos e dos marcos políticos nesses países, os mecanismos adotados variam. Contudo, apesar dessas variações, as reformas incluem componentes a respeito de:

- a) Reconhecimento de ecossistema em declínio e problemas persistentes de qualidade da água;
- b) tomada de decisão descentralizada acerca de recursos hídricos;
- c) aumento da participação de usuários;
- d) esclarecimento do papel e das responsabilidades institucionais, por meio de alterações formais na legislação e de mudanças nos direitos á água; e
- e) adoção dos princípios de que o “usuário paga” e que o “poluidor paga”.

---

<sup>5</sup> <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2013/CuidandoDasAguas-solucao2aEd.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016



De forma geral, existe uma persistente falta de investimento nas instituições que são realmente capazes de estabelecer, monitorar e tornar positivas as políticas que garantem a qualidade da água.

Diante de tudo o que fora exposto até o momento, é nítido que o que vem contribuindo para a formação da crise hídrica são as questões que envolvem a governança dos recursos. O problema gira em torno da distribuição igualitária e justa desse recurso de modo universal, sendo que essa premissa só será observada a partir do momento em quem os Estados tomarem para si essa responsabilidade e fizerem a correta gestão desse recurso tão precioso.

Segundo Farias (2005, p. 348), “existe a necessidade de uma cultura de preservação deste bem, que melhore a eficiência de desempenho político dos governos e da sociedade organizada, promotores do desenvolvimento econômico em geral e da sua água doce”.

Ora, não podemos nos esquecer que temos colocar como pressuposto principal a solidariedade, levando-se em conta que esse dever de preservar a água não se esgota em relação àqueles que, estão aqui no presente. Essa solidariedade deve ser estendida também para as futuras gerações, pois as mesmas não podem viver em situações degradantes devido a responsabilidade da nossa “nação”.

#### 4.3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA UM MODELO EFETIVO

Os pressupostos que sustentam a necessidade de uma ressignificação da governança ambiental estão assentados em diversos documentos já existentes em um plano internacional. No entanto, conforme salientam (Fonseca e Bursztyn, 2009, p. 17), “muitos deles são generalistas e não levam em conta as singularidades dos grupos e contextos em que são empregados”.

Esses autores criticam principalmente o documento que denominam de Manual da Boa Governança (MBG), que foi feito a partir de critérios utilizados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial com o objetivo de analisar e selecionar projetos a serem financiados por estas organizações.

Fonseca e Bursztyn consideram que

“critérios generalistas, abrangentes e descontextualizados da realidade em que os projetos serão desenvolvidos favorecem a banalização e afetam a eficácia de políticas ambientais e de desenvolvimento com sustentabilidade”.

Um dos principais motivos para o fracasso desses projetos é justamente a replicação de projetos e programas ambientais sem se levar em consideração as peculiaridades sociais, culturais, políticas, econômicas e ambientais dos locais onde serão aplicados. Sendo que, o fator que faria com que esse projetos fossem eficientes e positivos, é a originalidade, aplicando a cada local um projeto condizente com a sua realidade.

Ainda segundo os referidos autores,

“a governança relaciona-se a um processo político abrangente, eficiente e justo, plural e politicamente, baseado na transparência das decisões públicas e incluiu uma diversidade de atores e processos, com formas de distribuição de poder legitimada em regras e normas convencionadas coletivamente”.

A inclusão equivocada e descontextualizada dos processos de governança reflete diretamente a inadequação do significado da expressão “governança”, o que demonstra mais uma vez, a necessidade de sua ressignificação, para que seja utilizado de forma correta, produtiva e positiva.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio de seu Mecanismo de Governança da Água (Water Governance Facility – WGF), retrata de forma mais específica a “governança hídrica”, e a define como

“um conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que permitem o desenvolvimento e gestão de recursos hídricos, tal como a sua distribuição e que inclui uma série de tópicos diretamente ligados com a água, tal como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem.”<sup>6</sup>

Esse programa revela que a “governança hídrica” é essencial para a melhoria da sustentabilidade ambiental, visto que contribui diretamente para a conservação dos ecossistemas, e também a inserção dos vários intervenientes num assunto polêmico, com potencial para dividir as sociedades.

Ainda sobre o tema, o PNUD diz que “uma gestão correta dos recursos hídricos é crucial para o desenvolvimento nacional e para melhorar as condições de vida dos setores

---

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Water Governance Facility. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.watergovernance.org/aboutwatergovernance>. Acesso em: 25 mar. 2015

mais pobres da sociedade, que tendem a ter mais desvantagens no acesso a água potável e saneamento básico”.

Segundo a WGF, a “governança hídrica incide no delineamento e a adoção das leis, políticas e instituições mais apropriadas, e também na maneira como estas são estabelecidas, aplicadas e implementadas”, além disso, “contribui para a identificação dos papéis e das responsabilidades dos atores envolvidos neste processo, no que diz respeito à propriedade, à administração e a gestão dos recursos hídricos”.

No cenário mundial atual, existem milhões de pessoas sem acesso a água potável, e esse fato não pode ser visto como uma situação corriqueira, pois essas pessoas não possuem capacidade financeira para pagarem o “preço justo do mercado” por um serviço de fundamental importância. Essa situação alarmante deve ser encarada como violação dos direitos do homem, que exige uma responsabilização e uma ação coletiva.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) das Nações Unidas, em seu Comentário Geral nº 15, de 20/01/2003 (E/C. 12/2002/11), estabelece que cabe ao Estado

- a) a obrigação de respeitar, proteger e efetivar o direito à água, o que significa que o Estado deve abster-se de todo tipo de prática que restrinja ou negue o acesso a água potável em condições de igualdade, devendo impedir inclusive, que terceiros (particulares, grupos, empresas e outras entidades) obstaculizem o desfrute do direito à água;
- b) não reduzir ou contaminar ilicitamente a água;
- c) não agir para limitar o acesso aos serviços e à infra-estrutura de oferta de água ou para destruí-los como medida punitiva;
- d) adotar medidas que permitam aos particulares e comunidades exercer o direito à água; difundir a informação adequada sobre o uso higiênico da água e estabelecer métodos para reduzir seu desperdício; garantir o efetivo direito à água quando os particulares ou comunidades não estejam em condições de exercê-lo por si mesmas.

Em um sentido amplo, para que a governança seja positiva, deve ser realizada com transparência e responsabilidade, levando-se em consideração a participação e a comunicação dos agentes envolvidos, além de se basear na ética e na coerência. Sendo que a ampliação dos canais de participação entre a administração e os cidadãos é um dos pontos

mais relevantes, pois assim, seria alcançada a gestão participativa do bem jurídico ambiental, que é um direito de todos.

No sentido da ampliação dos canais de participação, Fonseca e Bursztyn (2009, p. 38) afirmam que

“simplesmente garantir canais de participação não significa que ela se dará de forma igualitária e eficaz, pois restrições de vários tipos (por exemplo, econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) podem limitar a participação, favorecendo o fortalecimento de elites já constituídas, reforçando assim as desigualdades”.

Os referidos autores citam como exemplo os casos dos conselhos municipais e dos comitês das bacias hidrográficas, onde a determinação de participação ampliada não garantiu a representatividade e a expressão de interesses de todos os envolvidos, o que conseqüentemente, não superou a diferença entre uma minoria politicamente ativa e uma minoria passiva.

Diante de todo o exposto, é perceptível a necessidade da ressignificação do termo “governança”, para que seu significado resulte em algo que seja efetivamente democrático e construtor de cidadania. É preciso, então, que ações que estejam voltadas para a “governança ambiental” objetivem principalmente a proteção ambiental e, mais especificamente, à garantia de acesso universal à água.

#### 4.4. A RESSIGNIFICAÇÃO ADEQUADA A COLETIVIDADE

No panorama brasileiro, é possível perceber que o termo “governança”, apesar de ser muito utilizado, aparece de forma implícita em meio às propostas de gestão. Esse formato acaba por impedir um nível elevado de integração entre os órgãos, ao passo que, apesar do plano nomear em seu texto os órgãos executores e responsáveis por cada etapa do processo, ele não demonstra de forma clara as formas de integração entre esses órgãos.

Sabemos que as iniciativas existem, tanto por parte do Governo Federal quanto dos estaduais, mas o que ocorre é uma deficiência de integração, ou ainda, a falta de um órgão central que seja capaz de integrar todos os sujeitos envolvidos no processo, o que é um pressuposto básico para uma gestão adequada, já que as águas encontram-se interligadas devido ao ciclo hidrológico e as questões geográficas.

A partir de então, faz-se necessária uma discussão a cerca da ressignificação do termo “governança” e da sua forma de aplicação como forma de sugerir dinâmicas que

possam ser empregadas de maneira positiva e eficiente, de modo que a governança hídrica possa ser coletivamente eficaz.

Primeiramente, para que haja a ressignificação do conceito de governança de modo que sejam construídos processos de governança hídrica adequada, é necessário se pensar na realidade em um contexto local, ou seja, levando-se em consideração as condições particulares do lugar onde será aplicada, para que não haja a simples reaplicação ineficaz de outros projetos. Requer-se, ainda, que os sujeitos envolvidos nesse processo estejam participando ativamente dos processos culturais que estão em evidência naquele grupo social onde o projeto será implementado.

Além disso, é necessário que todo esse processo se baseie principalmente na transparência, de modo que os sujeitos envolvidos assumam posicionamentos e enfrentem conflitos sociais inerentes a esse processo, através de mecanismos de mediação e conciliação que permitam a solução desses conflitos.

Um outro elemento fundamental para a construção de uma nova significação da governança, é a busca pela participação qualificada da sociedade ou emancipada no processo de comunicação pública, o que acarretará na integração das demandas de todos os grupos sociais envolvidos com as questões em debate.

Para que seja reconstruída uma ressignificação da governança, é necessário que analisemos algumas questões básicas que servirão como premissas para novos processos de governança hídrica. São elas:

- a) Embora tenha havido o reconhecimento da água como direito fundamental em fóruns de debate e acordos internacionais, isso não foi suficiente para levar até uma significativa parcela da população, o acesso à água;
- b) A crise hídrica que vivemos atualmente deve-se especialmente aos modelos de governança baseados nas teorias neoliberais, que muitas vezes acabam promovendo a exclusão econômica ao invés da inclusão e redistribuição social.
- c) A governança em relação aos bens ambientais deve ser definida como aquela em que os cidadãos possuem espaço suficiente para que possam, de forma voluntária, estabelecer formas cooperativas e participação de administração dos recursos ou bens de uso comum, desde que assumidos enquanto patrimônio natural compartilhado.
- d) Os comitês de bacias hidrográficas possuem um papel de extrema importância na construção de um modelo de governança hídrica adequada, pois a sua função primordial é garantir a administração democrática dos recursos hídricos.

- e) Para que haja um modelo de governança que consiga alcançar um desenvolvimento econômico e social duradouro, é necessário que exista um equilíbrio de poder entre os grupos sociais, de modo que esse equilíbrio se dê por meio da democracia, solidariedade, equidade e sustentabilidade - levando-se em consideração o respeito à natureza. Esses são os pressupostos mínimos para a concretização do acesso à água de maneira universal.

Diante do exposto, restou bem delineado que para que ocorra a ressignificação do termo “governança”, é necessário levarmos em consideração alguns pilares específicos, tais como: respeito à essência da natureza, sustentabilidade, gestão democrática, solidariedade e a equidade intergeracional.

Portanto, para que tal proposta seja plausível de implementação, tem-se como pressupostos básicos a água como direito humano, a superação do liberalismo, o reconhecimento da crise de governança e a superação da pobreza. Vejamos:

a) *A água como direito humano*

A Constituição Brasileira reconheceu o caráter público atribuído aos recursos naturais, incluindo a água, mas, para que se alcance o entendimento de que a água é um direito fundamental, é necessário um exercício de interpretação.

Documentos como o Comentário Geral n° 15 da ONU enfatizam a importância da água ao expressar que ela é um direito humano indispensável para viver dignamente e é condição prévia para a realização de outros direitos humanos, além de assegurar que o “direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos”.<sup>7</sup>

Além disso, em abril de 2011, o Conselho dos Direitos Humanos adaptou, através da Resolução 16/2, o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano: um direito à vida e à dignidade humana.

O direito à água está previsto de forma implícita em diversos direitos protegidos por lei, tais como o direito à vida, a saúde e aos bem estar humano. Todos esses direitos reforçam a necessidade do Estado reconhecer a água como direito humano fundamental. No plano internacional, tem havido a ênfase da importância desse reconhecimento, já que essa é uma precondição indispensável para que se alcance os demais direitos humanos, pois

---

<sup>7</sup>[http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_media\\_brief\\_por.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf)  
f. Acesso em: 15 mar. 2016

sem o acesso mínimo a água, outros direitos estabelecidos se tornarão inalcançáveis, como o direito a um nível de vida adequado para a saúde e bem estar.

A nossa Carta Magna vigente reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, mesmo não estando incluso em seu artigo 5º. Nesse sentido, Sarlet (2003,p.84), sinaliza:

[...]para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até mesmo em tratados internacionais, bem assim para a previsão expressa da possibilidade de se reconhecer direitos fundamentais não escritos, implícitos nas normas do catálogo, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição”.

O autor segue afirmando que existem direitos fundamentais universais e consensuais, dentre os quais se destacam o direito à água e o respeito a dignidade da pessoa humana. Portanto, reconhecer a água como um direito fundamental é atribuir ao Estado o dever de garantir um mínimo essencial à sadia qualidade de vida, não só das presentes quanto das futuras gerações.

O direito à água é vinculado diretamente ao direito à vida, assumindo, assim, a condição de direito humano. Portanto, uma nova gestão da água, deve ser baseada em uma administração capaz de reconhecer a importância do caráter intergeracional dos bens ambientais, além de ser solidária e sustentável, para que possa ser efetiva.

O grande problema envolvendo a consideração da água como direito humano e a sua regulamentação se dá no plano econômico, pois muitos acreditam que esse reconhecimento colocará em risco a soberania permanente, além de “atrapalhar” o fato da água ser tratada como mercadoria, o que prejudicaria diretamente a visão mercantilista e privatizadora, que agrada e beneficia somente as grandes empresas privadas que buscam a capitalização da natureza e sua transformação em um negócio demasiadamente rentável, deixando a população carente em um estado cada vez mais degradante.

#### b) *Superação do liberalismo*

O termo “governança” está enraizado em elementos de origem neoliberal, que serviram para disfarçar os interesses reais do capitalismo, através de formas de apropriação com representações institucionalizadas.

Para que essas concepções neoliberais sejam superadas, é necessário que haja uma gestão democrática pautada em uma participação emancipada. No que diz respeito ao processo de participação popular, Leal (2008, p. 18) apresenta algumas alternativas que ajudem nessa participação:

“a densificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de pos da sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.”

O referido autor defende ainda que “o Estado e a Sociedade Civil devem garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa, criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade”.

No Brasil, os níveis de desigualdade são alarmantes, fazendo –se necessária a criação e implementação de políticas públicas que objetivem a concretização dos direitos fundamentais, principalmente no que tange aos direitos sociais, para que os cidadãos possam exercer o seu direito de participação, sem que grupos da elite econômica e intelectual os pressionem.

Leff (2009, p. 322) sustenta que,

“a participação deve ser guiada por princípios como o da sustentabilidade ecológica, equilíbrio regional, diversidade étnica, autonomia cultural, independência política e equidade social, assim como sobre os direitos culturais e ambientais para a reapropriação cultural da natureza”.

O que se busca através da gestão democrática e participativa é um processo de constituição, onde haja o maior número possível de interessados na determinação do bem comum.

Ele defende a ideia de

“um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta, desde que orientados por princípios que induzam à participação direta das comunidades quanto da discussão sobre a apropriação e transformação dos recursos ambientais”.

Enfim, é necessário que haja a busca por instrumentos que ajudarão no desenvolvimento bem sucedido da proposta democrática e que permitirão a participação democrática dos seus integrantes, de maneira que haja a construção de uma sociedade justa, pensando no presente e no futuro da nação.

### c) *O reconhecimento da crise de governança*

Ao longo deste trabalho restou bem delineado o mau uso da água potável e seu difícil acesso a toda população mundial, o que desencadeou uma crise hídrica que tende a



durar por um longo período de tempo, a não ser que sejam tomadas medidas positivas e eficazes o que concerne aos setores que mais contribuem para essa crise.

Essa crise pode ser amenizada através de processos de governança voltados para a concretização dos interesses da coletividade. Nesse diapasão, Muñoz (2009, p. 219) traz alguns aspectos que podem estimar o nível de governança de uma sociedade no que tange à água, quais sejam:

“o grau de acordo social (implícito ou explícito) com respeito à natureza da relação entre água e sociedade; a existência de consensos sobre as bases das políticas públicas que expressam essa relação; e a disponibilidade de sistemas de gestão que possibilitam a implementação e o acompanhamento das políticas de modo efetivo, em um marco de sustentabilidade.”

Nos tempos atuais, a crise hídrica e a crise de governança, tem interessado principalmente as grandes corporações nacionais. De maneira muito inteligente, Turatti (2014, p. 220), diz que “ingenuamente acredita-se que uma instituição financeira – ao apresentar peças publicitárias com forte apelo ambiental - esteja efetivamente interessada em preservar o meio ambiente, e não simplesmente praticar um hipócrita “eco-marketing”.

A o vemos diariamente notícias em sites, jornais e telejornais de que a população sofre com a seca, ou que a seca prejudica o Nordeste, não nos impressionamos mais, pois já estamos habituados a essa situação. Conforme relata a autora anteriormente citada,

“como qualquer outra tragédia, de tanto repetir, tornaram-se insignificantes aos insensíveis interesses daqueles não atingidos por ela, chegando-se ao disparate de inclusive acreditar que as vítimas são as principais responsáveis pela tragédia que lhes abate os sonhos e as perspectivas e lhes sonega um futuro”.

A partir desse cenário cruel, alguns questionamentos começam a surgir, quais sejam: Quais são as políticas do Estado necessárias para superar tais questões? Será que se faz realmente necessário uma política de grande proporção e complexidade para que se assegure o direito à água? Será que somente com pequenos projetos conseguiremos atingir tal objetivo?

Como exemplo podemos citar o programa de construção de cisternas que foi desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2003 e que perdura até os dias atuais, sendo inteiramente eficaz, beneficiando, segundo informações retiradas da página oficial do Ministério, famílias localizadas na zona rural que não possuem acesso à água potável e que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou

renda mensal total de até três salários mínimos, devendo no entanto, serem priorizadas aquelas famílias enquadradas no Programa Bolsa Família.<sup>8</sup>

Mesmo levando-se em consideração a eficiência desses programas, sabemos que os problemas relacionados a governança existem e são cada vez maiores – conforme fora relatado ao longo deste trabalho - entre eles podemos citar: o total desconhecimento dos problemas de gestão da água, a perda de pessoas qualificadas na administração pública, a instabilidade no que tange as constantes mudanças sofridas nas organizações estatais, e a ausência de líderes que ajam com transparência e que tenham o respeito da comunidade local.

Nesse diapasão, só há uma solução a se buscar, qual seja, a administração da crise para que a mesma seja revertida, antes que haja danos de caráter irreparável.

#### *d) A superação da pobreza*

Embora ao longo de todo esse estudo tenha se trabalhado a ideia de que a água é um bem indispensável e direito de todo ser humano, e que é necessária uma ressignificação dos processos de governança como uma maneira de garantir o acesso igualitário a água, não é possível negar que a superação da pobreza seja um elemento de menor importância no sentido de erradicação da crise hídrica, pois o empobrecimento de grande parte da população se dá em uma larga escala, e é fruto de um modelo econômico fracassado.

Segundo Leff,

“hoje, o número de pobres é maior do que nunca antes na história da humanidade, e a pobreza extrema avassala mais de um bilhão de habitantes do planeta. Este estado de pobreza ampliada e generalizada não pode ser atribuído às taxas de fertilidade dos pobres, às suas formas irracionais de reprodução e à sua resistência a integrar-se no desenvolvimento. Hoje a pobreza é resultado de uma cadeia usual e de um círculo vicioso de desenvolvimento perverso-degradação ambiental-pobreza, induzido pelo caráter ecodestrutivo e excludente do sistema econômico dominante.”

A escassez da água tem sido muito mais do que um problema de ordem física ou natural, e sim um problema de natureza política. A posição que o indivíduo ocupa na sociedade e o seu potencial econômico são dois elementos extremamente relevantes no que concerne ao acesso à água potável e a sua qualidade, mesmo naquelas regiões onde o recurso é fisicamente escasso.

O Relatório de Desenvolvimento Humano ( 2006, p.133) afirma que,

---

<sup>8</sup>BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Cisternas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/programa-cisternas>. Acesso em: 10 mar. 2016.

[...] a escassez física da água, definida como quantidade insuficiente de recursos para satisfazer a procura, é uma das características inerentes à questão da segurança da água em alguns países. Mas as situações de penúria absoluta ainda são a exceção e não a regra. A maioria dos países dispõe de água suficiente para satisfazer as necessidades domésticas, industriais, agrícolas e ambientais. O problema está na gestão.

A ideia de escassez está diretamente relacionada com o poder aquisitivo das pessoas, por mais secas que estejam as regiões onde essas pessoas residem. Os menos favorecidos financeiramente são os mais prejudicados, pois não tem acesso a água pela falta de dinheiro para comprá-la, assim como pela ausência de políticas que contribuam com o fornecimento de água potável para essas pessoas, ficando este recurso “mais disponível” para as pessoas com melhores condições financeiras.

A água se tornou um meio de se obter riquezas, o que faz com que a medida que a crise hídrica aumenta, o preço sobe e a procura também, aumentando então o número de empresas que exploram e vendem água. Essa prática acaba por criar monopólios, o que inviabiliza o acesso das pessoas a este bem de domínio público.

Portanto, a escassez não é da água propriamente dita, mas sim de políticas públicas que a garantam como bem público e possibilite o acesso a ela por todas as pessoas.

## CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou demonstrar as premissas básicas para a construção de um regime de governança dos recursos hídricos, mediante a observância de princípios como a solidariedade, a democracia participativa, a equidade intergeracional e a sustentabilidade, com o objetivo de assegurar a concretização do direito fundamental de acesso à água, além de apresentar a crise hídrica global vivida atualmente, mostrando a importância desse recurso e relacionando-o com o direito brasileiro, analisando e apresentando as leis vigentes que objetivam proteger esse bem jurídico.

A real ameaça da falta de água, em níveis que podem até mesmo tornar impossível a sobrevivência humana futuramente, pode parecer exagero, mas não é. Os efeitos diretos na qualidade e quantidade de água disponível, relacionados com o alarmante crescimento da população mundial, já são evidentes em diversas partes do mundo.

Embora o Brasil disponha de recursos hídricos em abundância, eles não estão livres de uma possível crise hídrica. As reservas de água potável estão se esgotando devido ao crescente aumento do consumo, o desperdício e a poluição, tanto de águas superficiais como subterrâneas, sendo o último uma consequência dos esgotos domésticos e resíduos tóxicos provenientes da indústria e da agricultura.

A água é um bem imprescindível para todas as formas de vida, sendo de total relevância para a sobrevivência dos seres vivos. Por ser um recurso natural e integrar uma enorme parte da composição física dos seres vivos, ela se mostra extremamente importante na manutenção do equilíbrio ecológico de todo o meio ambiente, além de ser essencial no processo de desenvolvimento social e econômico da sociedade devido às suas inúmeras utilidades.

Diante da relevância desse recurso hídrico, torna-se nítida a importância que possuiu em nosso cotidiano, devendo a sociedade em geral, se preocupar com a sua futura escassez. A preservação desse recurso é função não só da sociedade, mas do Poder Público, através de leis que estabeleçam o uso moderado da água, evitando assim, o desperdício.

O Brasil possui numerosos tratados e convenções internacionais que visam a proteção do meio ambiente aquático; é também, um país signatário de vários documentos internacionais estabelecidos com o fim de proteger os recursos marítimos.

A partir da constatação da real importância da água, faz-se necessário que sejam estabelecidas regras para sua utilização, com o objetivo final de garantir a manutenção desse recurso. É necessário que se abram espaços nos quais seja possível a implementação da democracia participativa, dando à população acesso a informação e aos processos de tomada de decisão, no que tange aos recursos hídricos.

Para a solução desses problemas hídricos é necessário partimos da premissa de que a água é um bem de uso comum, e está ligada à dignidade da pessoa humana, o que faz com que o Estado seja responsável qualitativamente e quantitativamente tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. A partir dessa linha de raciocínio, a governança dos recursos hídricos possui um papel importante e fundamental na concretização desse direito fundamental, e na proteção desses mesmos recursos, pois a partir dela serão criadas regras no sentido de proteção e conservação dos recursos hídricos.

Contudo, para que essas regras sejam cumpridas e adequadamente implementadas, é imprescindível que haja monitoramento e fiscalização. Ao passo em que medidas apropriadas sejam tomadas nos lugares apropriados, para que seja possível verificar se a norma está surgindo o efeito desejado. Caso uma norma seja violada, é necessário contar com procedimentos positivos de fiscalização, para que essa violação seja reprimida e providências punitivas sejam tomadas.

Podemos constatar ao longo do trabalho apresentado que para que se possa construir um processo de governança hídrica adequada e positivo cada região deve ser analisada de forma individual, levando em consideração suas particularidades, pensando em um projeto único para cada uma, de modo que não se “copie” projetos de uma região para outra, sem se conhecer a fundo as reais necessidades daquela localidade. É extremamente necessário que os sujeitos envolvidos na criação de determinado projeto entendam a cultura daquele local, e que esse processo de criação e implementação se dê de forma transparente, onde cada indivíduo possa se posicionar de forma direta.

Após todo exposto ao longo do trabalho é possível notar que a resignificação do termo “governança” ainda pode ser analisada no sistema brasileiro, haja vista que os processos de governança dos recursos hídricos estão no seu princípio. Nesse diapasão, as políticas públicas de governança dos recursos hídricos desempenham um papel fundamental, pois, desde que adequadamente implementadas, podem se constituir num meio de concretização do direito fundamental ao meio ambiente, e ao mesmo do direito fundamental de acesso à água, além de garantir a proteção das águas como importantes reservas para o futuro. Para isto, faz-se necessária uma ação nacional no sentido de se estabelecerem

parâmetros mínimos a serem observados para adoção de políticas públicas eficazes comprometidas com o acesso universal à água.

Portanto, torna-se nítida a situação vivida atualmente, qual seja, a escassez não é da água propriamente dita, mas sim de políticas públicas que a garantam como bem público e possibilite o acesso a ela por todas as pessoas.

A água é um recurso finito, imprescindível para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente. Sua utilização deve ser feita com consciência e responsabilidade, para que não haja o esgotamento e a deteriorização dos recursos atualmente disponíveis.

Além disso, a sua administração deve estar baseada em uma abordagem de participação e comunicação, que envolva planejadores, elaboradores de políticas públicas e, principalmente os membros da sociedade, visto que eles são os principais interessados na melhoria das condições do meio ambiente, especialmente da água.

Conclui-se então que, com a adoção de um modelo de governança adequado, é possível atingir-se o direito fundamental de acesso à água, desde que esse novo modelo leve em consideração o respeito à essência da natureza, sustentabilidade, gestão democrática, solidariedade e a equidade intergeracional.

## REFERÊNCIAS

A processualidade no direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.95.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 16ª edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2014, p. 1146.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony; Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água do nosso planeta. São Paulo: M Books, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 02 out. 2015

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2016

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=370>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ciclo Hidrológico. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/aguas-subterraneas/ciclohidrologico>. Acesso em: 18 fev. 2016

BRASIL. Plano Nacional de Recursos Hídricos. Programas nacionais e metas. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília: MMA, vol. 4, 2006b.

BRASIL. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso especial nº 302906. Segunda Turma. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 01 de dezembro de 2010. Disponível em:

<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19133048/recurso-especial-resp-302906-sp-2001-0014094-7>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BOBBIO. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992. P.6-7.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica. In Revista de Direito Ambiental. RDA 26/77. Abr.-jun./2002.

CLARKE, R; KING, J. O Atlas da Água: O mapeamento completo do Recurso Mais Precioso do Planeta. São Paulo - SP: Publifolha, 2005, p. 128.

DECLARAÇÃO DA ONU PARA O DIA MUNDIAL DA ÁGUA. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

FARIAS, Paulo José Leite. Água: bem jurídico econômico ou ecológico. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 348.

FACHIN, Zulmar.; SILVA, Deise Marcelino da. Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão. Campinas: Millennium Editora, 2011.

FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. O dano ambiental e sua reparação. Curitiba: Juruá Editora, 1999, p. 5.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O direito de antenna em face do direito ambiental no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 79.

FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel. Banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. Revista Sociedade e Estado, vol. 24, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. Águas – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 55

GARCÍA, Anizia. El derecho humano al agua. Madrid: Editora Trotta, 2008.

GARCÍA, Juan Manuel Ruiz. La privatización del agua, en Archipiélago. El agua: un despilfarro interesado. 2003, p. 70.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas. São Paulo: Editora Atlas, 2003, 2ª ed., p.28.

GUERRA, Antônio Teixeira. Dicionário Geológico Geomorfológico. 8. Ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. p. 8-9.

JACOBI, Pedro Roberto. Desafios à governança e participação popular no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa. (Org.). Governança da Ordem Ambiental Internacional e Inclusão Social. São Paulo: Annablume, 2012.

LEAL, Rogério Gesta.; STEIN, Leandro Konzen. Esfera Pública e Participação Social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos fundamentais civis de participação social



no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 13, Salvador, 2008, p. 18.

LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental. Tradução de Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARTINS, A. O planeta está sedento. Folha Universal. 16 nov. 2003

MCCAFFREY, Stephen C. Water, politics, and international Law. In: GLEICK, Peter (Ed). Water in crisis: a guide to the world's fresh water resources. New York: Oxford University, 1993.

MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: RT, 1993, p.95.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 126.

MUÑOZ, Silvia Basualto. Crise da água ou crise de governabilidade? In: JACOBI, Pedro Roberto. SINISGALLI, Paulo de Almeida. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. Vol. II, São Paulo: Annablume, 2009, p. 219.

NASCENTES, Antenor. Dicionário ilustrado da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Bloch, 1976, v.1, p. 73.

NETTO, OSCAR CORDEIRO. A abundância de água no Brasil é uma ilusão. Folha do Meio Ambiente Cultura Viva, Brasília, 2002, v.12, p. 29.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água: relatório do desenvolvimento humano, 2006. Nova Iorque: PNUD; Lisboa: Trivona, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos da Água. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/seguranca/docs/declaracao\\_direitos\\_agua\\_onu.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/seguranca/docs/declaracao_direitos_agua_onu.pdf)> . Acesso em: 22 set. 2015.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 22. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995. P. 299.

REBOUÇAS, ALDO. Uso inteligente da água. São Paulo: Editora Escrituras, 2004.

REBOUÇAS, ALDO DA CUNHA. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA; TUNDISI, Benedito; José Galizia (Orgs.). Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia Política da Água. São Paulo: Annablume, 2008.

RICHARD, Sophie; RIEU, Thierry. Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In: JACOBI, Pedro Roberto.; SINISGALLI, Paulo de Almeida. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. vol. II, São Paulo: Annablume, 2009.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 10.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 84.

TELLES, DIRCEU D’ALKMIN. COSTA, REGINA HELENA PACCA GUIMARÃES. Reúso da água – conceitos, teorias e práticas. São Paulo: Editora Blucher, 2007.

THAME, Antonio Carlos de Mendes. A cobrança pelo uso da água. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração, 2000.

TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. Revista Estudos Avançados, 22 (63), 2008, p. 7.

TURATTI, Luciana. DIREITO À ÁGUA: UMA RESSIGNIFICAÇÃO SUBSTANCIALMENTE DEMOCRÁTICA E SOLIDÁRIA DE SUA GOVERNANÇA. 2014. Monografia (Doutorado), Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, RS, 2014.

VERNIER, Jacques. O meio ambiente. Tradução de Marina Appenzeller. Campinas: Papirus, 1994.

VILLIERS, MARQ DE. Água. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

V.CAPONERA, Dante. Principles of water Law and amination. Roterdã: Balkema, 1992, p.1.